151. löggjafarþing 2020–2021.

Þingskjal 898 — 536. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um háskóla, nr. 63/2006, og lögum um opinbera háskóla,

nr. 85/2008 (aðgangsskilyrði).

Frá mennta- og menningarmálaráðherra.

I. kafli

Breyting á lögum um háskóla, nr. 63/2006.

1. gr.

Í stað orðanna „jafngildu prófi“ í 1. málsl. 1. mgr. 19. gr. laganna kemur: staðist loka­próf frá framhaldsskóla á þriðja hæfniþrepi.

II. kafli

Breyting á lögum um opinbera háskóla, nr. 85/2008.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 18. gr. laganna:

1. Í stað orðanna „öðru jafngildu prófi“ í 1. málsl. 2. mgr. kemur: staðist lokapróf frá fram­halds­skóla á þriðja hæfniþrepi.
2. A-liður 3. mgr. orðast svo: kröfur um efni lokaprófs frá framhaldsskóla á þriðja hæfni­þrepi auk viðbótarkrafna, þegar við á, um undirbúning fyrir einstakar námsleiðir í grunn­námi.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í mennta- og menningarmálaráðuneyti á grundvelli tillagna í að­gerða­áætlun ráðherra til að auka áhuga ungmenna á starfs- og tæknimenntun sem unnið er að í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök iðnaðarins. Í frumvarpinu er lagt til að breyta aðgangsskilyrðum að háskóla fyrir nemendur sem vilja hefja nám til fyrstu há­skólagráðu í lögum um háskóla, nr. 63/2006, og lögum um opinbera háskóla, nr. 85/2008. Til jafns við hugtakið *stúdentspróf* kemur skilyrði um að nemendur hafi „staðist lokapróf af þriðja hæfni­þrepi“ og er þá vísað til aðalnámskrár framhaldsskóla. Þess­ari breytingu er ætlað að jafna stöðu nemenda sem hafa lokið list-, tækni- og starfsnámi af þriðja hæfniþrepi og þeirra sem lokið hafa stúdentsprófi til inngöngu í háskóla. Á liðnum árum og áratugum hafa orðið miklar breyt­ingar á skipulagi og tilhögun framhaldsskólanáms. Sam­tals eru um 150 stað­festar stúdents­brautir skv. 23. gr. laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008, sem flokkast sem bók­náms­brautir. Að auki eru um 70 staðfestar náms­brautar­lýs­ing­ar í tækni- og starfsnámi sem lýkur með lokaprófi á þriðja hæfniþrepi framhalds­skóla. Öllum loka­prófum er það sam­eigin­legt að þau eru fjölbreytt og um leið ólík að efni og innihaldi. Hver einstök námsbrautarlýsing hefur sína kosti og takmarkanir. Við innritun í háskóla leggja háskóla­deildir mat á náms­braut­irn­ar til að meta hæfni nemenda til náms í tilteknum háskóla­deildum. Erfitt er í því ljósi að skil­greina stúdentspróf sem aðalskilyrði háskólanáms til fyrstu háskólagráðu. Orðið *stúdents­próf* hefur því ekki sömu merkingu og áður þegar ein­vörðungu var um fjórar leiðir að ræða til stúdentsprófs. Markmið þessa frumvarps er að jafna möguleika þeirra fram­haldsskólanema sem ljúka prófi af þriðja hæfni­þrepi samkvæmt aðalnámskrá framhalds­skóla til háskólanáms. Einnig er stefnt að því að hvetja háskóla til að móta skýr aðgangsviðmið fyrir nám í einstökum deild­um. Þá er horft til þess að frumvarpið geti lagt grunn að bættri upp­lýsingagjöf og ráðgjöf um námsleiðir og starfs­réttindi að námi loknu. Gert er ráð fyrir því að háskólar skilgreini vel aðgangs­viðmið sín og upplýsi framhaldsskóla um þau svo að nem­endur, sem hafa ákveðið náms­leið eftir framhalds­skóla, geti skipulagt nám sitt til sam­ræm­is við kröfur viðtökuháskóla.

Umfangsmikil stefnumótun í menntamálum fór fram á árunum 2007–2008 þegar fimm frum­vörp sem vörðuðu öll skólastigin, þar á meðal ný lög um framhaldsskóla, nr. 92/2008, voru samþykkt á Alþingi. Í framhaldinu var gefin út ný aðalnámskrá framhaldsskóla árið 2011 þar sem stefnumið voru útfærð með áherslu á hugtakið *hæfni*. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 92/2008 kemur fram að mikil þróun námsbrauta á framhalds­skóla­stigi hafi átt sér stað. Tilgangurinn með lagabreytingunni var meðal annars að víkka skil­grein­ingu á lokaprófi og stuðla að því koma fleiri nemendum til æðri mennta. Sérstaða stúdentsprófs fyrir lagabreytinguna var sú að gerð námsbrautarlýsinga var miðlæg hjá mennta- og menn­ingar­málaráðuneyti. Framhaldsskólar höfðu takmarkað svigrúm til útfærslu námsbrauta og voru námsleiðir eingöngu fjórar til stúdentsprófs. Með nýjum lögum um framhaldsskóla var ábyrgð á gerð námsbrautalýsinga flutt til framhaldsskólanna. Framhalds­skólar fengu aukið svig­rúm og sveigjanleika til að þróa námsleiðir, þ.m.t. í starfsnámi (iðn- og verknáms­grein­um). Þannig var tilskilinn námstími eða einingafjöldi til stúdentsprófs ekki skilgreindur í lög­unum. Með þessari nálgun áttu fleiri að geta lokið stúdentsprófi eða staðist lokapróf.

Í *Hvítbók um umbætur í menntun* sem mennta- og menningarmála­ráðuneytið gaf út árið 2014 er fjallað um stöðu íslenska menntakerfisins. Tilgangur hvítbókarinnar var að skapa grund­völl til umræðu um aðgerðir til úrbóta í menntamálum. Í hvítbókinni kom fram nauðsyn þess að starfsnám væri sniðið að þörfum atvinnulífsins. Ákveðið var að hefja samráð mennta- og menningarmálaráðuneytis og aðila vinnumarkaðarins um frekari stefnumótun. Starfsnám skyldi endurskoðað meðal annars með uppbyggingu fagháskólastigs í huga. Má einnig nefna þróun­ar­verkefni um fagháskólanám sem hrint var af stað árið 2016. Þrátt fyrir fyrrgreinda breyt­ingu hafa ekki allir nemendur sem lokið hafa framhaldsskólanámi átt greiðan aðgang að há­skóla­námi og á þetta sérstaklega við um nemendur sem lokið hafa starfsnámi. Má þar nefna starfs­námsnemendur sem hafa aflað sér nægilegs undirbúnings til þess að geta stundað nám á há­skóla­stigi. Í tíð núverandi mennta- og menningar­málaráðherra hefur verið leitast við að jafna stöðu nemenda sem hafa staðist ólík lokapróf úr framhaldsskólum. Sú áhersla endur­speglast í tillögu til þingsályktunar um menntastefnu fyrir árin 2020–2030 sem lögð var fram á yfirstandandi þingi (278. mál, þskj. 310). Í menntastefnunni kemur jafnframt fram að starfs‑, iðn- og tækninám sé forsenda fyrir sjálfbærni atvinnugreina á Íslandi og að mikil eftir­spurn sé eftir starfs- og tæknimenntuðu fólki hér á landi. Í lögum um háskóla, nr. 63/2006, og lög­um um opinbera háskóla, nr. 85/2008, hefur verið gengið út frá því viðmiði að stúdents­próf eða sambæri­legt próf veiti rétt til að sækja um háskólanám. Í skýrslu verkefnisstjórnar um fram­tíðar­fyrirkomulag fagháskólanáms frá 2019 kom fram að nauðsynlegt væri að fella brott hindr­anir á leið einstaklinga til frekari menntunar. Með frumvarpi þessu er þessu markmiði fylgt eftir.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Lengi hefur verið litið til stúdentsprófs sem aðalinntökuskilyrðis í háskóla sem hefur leitt til þess að nemendur sem hafa annars konar lokapróf frá framhaldsskólum af sama hæfniþrepi hafa ekki átt jafnan rétt til inngöngu í háskóla. Auk þess er orðalag gildandi laga ekki nægjan­leg hvatning fyrir háskóla til að móta gagnsæ og skýr aðgangsviðmið fyrir nemendur sem hafa lokið iðn- og starfsnámi. Nauðsynlegt er að lagt sé mat á raunverulega hæfni, en hæfni­við­mið­in gera nemendum, skólum, vinnuveitendum og öðrum hagsmunaaðilum kleift að sjá hvaða hæfni og getu nemendur þurfa að búa yfir við námslok. Auk þess sem gagnsæi við­mið­ana nýtist almennt fyrrgreindum aðilum, ásamt því að vera mikilvægur þáttur í ytra eftir­liti með gæð­um skólastarfs.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur fyrst og fremst í sér breytingu á aðgangsskilyrðum í háskóla þannig að í stað­inn fyrir að nemendur skuli fyrst og fremst hafa lokið stúdentsprófi kemur nýtt skilyrði um að nemendur skuli hafa staðist lokapróf frá framhaldsskóla á þriðja hæfniþrepi. Með þess­ari breytingu ættu aðgangsskilyrði að háskóla að vera í samræmi við hæfni, færni og þekk­ingu nem­enda, en ekki vera hindrun fyrir þá sem hafa staðist annað lokapróf á þriðja hæfni­þrepi sam­kvæmt aðalnámskrá framhaldsskóla að hefja nám á háskólastigi. Frumvarpið felur þar af leið­andi í sér aukið jafnræði til náms óháð mismunandi námsleiðum nemenda og þeim loka­próf­um frá framhaldsskólum sem nemendur hafa. Frumvarpinu er auk þess ætlað að hvetja háskóla til að setja sér skýr og gagnsæ aðgangsviðmið um hvaða hæfni, þekkingu og færni þarf fyrir einstakar námsbrautir.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Þær breytingar sem felast í frumvarpinu munu stuðla að auknu jafnræði til náms að loknum mis­munandi lokaprófum frá framhaldsskólum. Breytingar eru í samræmi við stjórnarskrá og alþjóð­legar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið var birt 17. nóvember 2020 í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. S-250/2020) og kallað eftir umsögnum til 27. nóvember. 16 umsagnir bárust í gáttina, frá Lands­samtökunum Þroskahjálp, skólameistara Flensborgar, Viðskiptaráði Íslands, Háskóla Íslands, Háskólanum á Hólum, Samtökum iðnaðarins, starfshópi APELE (sem er Erasmus-verkefni) við Háskólann á Akureyri, Háskólanum á Akureyri, Samiðn, Sam­bandi íslenskra fram­halds­skólanema, Verkfræðingafélagi Íslands, Landsamtökum íslenskra stúdenta og fjórum einstaklingum. Almennt lýstu umsagnaraðilar ánægju með frum­varps­drögin og breyt­ing­ar á aðgangsskilyrðum. Gerð verður stuttlega grein fyrir helstu efnis­atriðum umsagna, en ann­ars vísast til umsagnanna sjálfra í samráðsgáttinni til að fá skýrari mynd af athugasemdum og ábendingum.

Margir umsagnaraðilar fagna frumvarpinu og telja breytingar á aðgangsskilyrðum vera löngu tíma­bærar og vonast til að fleiri nemendur sem ljúka iðnnámi fái ríkari og jafnari tæki­færi til að hefja háskólanám. Þá var bent á þá staðreynd að skortur væri á fagfólki sem lokið hefur iðn­menntun á Íslandi og breytingin væri liður í því lyfta verknámi til jafns við bóknám.

Samtök iðnaðarins fagna framkomnu frumvarpi þar sem áhersla er lögð á að vinna gegn kerfis­lægum vanda starfsmenntunar er varðar námsframvindu, námslok og tækifæri nemenda til framgangs að námi loknu, sem sé í samræmi við menntastefnu fyrir árin 2020–2030. Með því að hvetja háskóla til að móta gagnsæ og skýr aðgangsviðmið fyrir nám í einstökum deild­um geti nemendur skipulagt nám sitt í framhaldsskóla til samræmis við kröfur viðtöku­háskóla.

Samiðn telur að frumvarpið sé jákvætt en telur mikilvægt að gerðar verði frekari forkröfur fyrir inngöngu í háskólanám með aðgangsviðmiðum fyrir nemendur sem hafa lokið iðn- og verk­námi, að útfærslan sé með þeim hætti að hægt sé að uppfylla þær samhliða háskólanámi.

Samband íslenskra framhaldsskólanema, SÍF, fagnar frumvarpinu og telur það stórt og löngu tímabært framfaraskref í átt að því að jafna stöðu nemenda sem hafa lokið list-, tækni- og starfsnámi af þriðja hæfniþrepi gagnvart þeim sem lokið hafa stúdentsprófi.

Verkfræðingafélag Íslands styður að frumvarpið verði að lögum, en bendir á að í tilviki nemenda sem hyggjast stunda nám í tæknifræði eða verkfræði er mikil­vægt að háskólar hafi skýrar reglur og leiðbeiningar um mikilvægi traustrar undirstöðu­þekk­ingar í þeim náms­grein­um sem viðkomandi nám byggist á. Þá er einnig mikilvægt að háskóla­deildir leiðbeini umsækj­end­um hvernig þeir geti bætt við sig þeirri þekkingu sem hugsan­lega vantar upp á.

Landsamtök íslenskra stúdenta telja ánægjulegt að ætlunin sé að jafna aðgengi nemenda að háskólastiginu með því að breyta aðgangskröfunum á þá leið að nemendur sem hafa lokið námi á þriðja þrepi geti hafið nám til fyrstu gráðu á háskólastigi. Samtökin benda á að verði frum­varpið að lögum þurfi að tryggja raunverulega aukið aðgengi og að breytingunni fylgi auk­ið fjármagn.

Í umsögn skólameistara Flensborgar í Hafnarfirði kom fram að löngu væri tímabært að breyta aðgangs­skil­yrð­um í háskóla. Að auki kom fram mikilvægi þess að háskólar settu sér skýr­ari og gagnsærri aðgangs­viðmið til þess að nemendur gætu gert sér grein fyrir hvaða náms­efni þeir þyrftu að ljúka til að geta hafið tiltekið nám á háskólastigi. Breytingin væri framfara­skref í átt að nútíma­samfélagi.

Starfshópur APELE fagnar frumvarpinu og telur það mikilvægt skref í átt að því að auka aðgengi nemendahóps með fjölbreyttan bakgrunn að háskólanámi.

Landssamtökin Þroskahjálp taka undir meginmarkmið frumvarpsins og telja mikilvægt að jafna aðgengi að menntun á háskólastigi, óháð því hvaða námi nemendur ljúka á fram­halds­skóla­stigi, en lýsa samhliða vonbrigðum yfir því að ekki skuli vera gerðar úrbætur hvað varðar tæki­færi fólks með þroskahömlun til háskólanáms, eins og kveðið er á um í samn­ingi Samein­uðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Samtökin benda á að tækifæri fatlaðs fólks með þroska­hömlun til háskólanáms séu takmörkuð. Ráðuneytið mun hafa hliðsjón af þeim sjónar­miðum sem koma fram hjá Landsamtökunum Þroskahjálp við heildarendurskoðun laga um háskóla.

Viðskiptaráð Íslands bendir á að nú þegar sé heimild í lögum um háskóla til að innrita þá sem ekki hafa stúdentspróf, en tekur undir það sjónarmið að gildandi lagaheimild hafi ekki reynst nægileg hvatning fyrir háskólana til þess að móta skýr aðgangsviðmið fyrir nemendur sem lokið hafa iðn- og starfsnámi. Að mati Viðskiptaráðs er mikilvægt að fjölga iðnmennt­uð­um hérlendis þannig að fleiri sæki sér starfs- og tæknimenntun svo að koma megi betur til móts við þarfir samfélagsins. Viðskiptaráð bendir jafnframt á að nauðsynlegt sé að meta endan­leg áhrif frumvarpsins á útgjöld og tekjur ríkissjóðs þrátt fyrir að upp­lýsingar liggi ekki fyrr um hvort og þá hversu fjölmennur hópur nemenda muni óska eftir að komast í háskóla vegna lagabreytinganna.

Af hálfu háskólanna er lýst áhyggjum af því að álag muni aukast þar sem skilgreining nýrra aðgangs­viðmiða hjá öllum fræðasviðum og deildum háskólanna útheimti mikla vinnu og opnari aðgangur að háskólum geti leitt til aukinnar aðsóknar í háskóla. Háskólinn á Hólum bendir á mikilvægi þess að breytingarnar leiði ekki til gjaldfellingar á gæðum háskólanáms. Háskól­inn á Akureyri fangar einnig breytingunni, en bendir á aukið álag sem muni skapast við vinnu nýrra aðgangsviðmiða allra deilda háskólanna þannig að ljóst verði hver viðmið háskól­anna verði. Leiða megi líkur að því að aðsókn í háskólana aukist og því megi búast við fjölgun nemenda sem muni þurfa að fjármagna sérstaklega. Mögulega mætti fresta gildistöku lag­anna til að veita stjórnvöldum ákveðið svigrúm til þess að meta kostnað og koma þannig til móts við háskólastigið til að unnt verði að taka við fleiri nemendum í háskólana án þess að auk­inn fjöldi komi niður á gæðum námsins. Þá sé mikilvægt að ríkt samstarf eigi sér stað á milli háskóla og framhaldsskóla við mótun ítarlegri aðgangsskilyrða.

Að virtu heildarmati á umsögnunum var ekki talin ástæða til að breyta efni frumvarpsins. Ákveðið var að leggja frumvarpið fram á 151. lög­gjafar­þingi.

6. Mat á áhrifum.

Á þessu stigi liggja ekki fyrir upplýsingar um hvort samþykkt frumvarpsins leiði til fjölg­un­ar háskólanema og jafnvel fjölgunar framhaldsskólanema. Fyrir liggur að frumvarpið leiðir til aukinnar stjórnsýslubyrði hjá háskólum sem þurfa að skilgreina aðgangsviðmið fyrir náms­leiðir í meira mæli en gert hefur verið. Þá má ætla að aukin vinna geti farið í mat á umsóknum vegna fjölbreyttari undirbúnings og bakgrunns nemenda. Þrátt fyrir að samþykkt frumvarpsins tryggi ekki sjálfkrafa aðgang nemenda með önnur námslok af framhalds­skóla­stigi en stúdents­próf verður að ætla að fleirum muni standa háskólanám til boða en áður. Af því kunna að leiða aukn­ar kröfur um fjárveitingar til háskóla til að bregðast við nemenda­fjölgun. Á hinn bóginn hefur komið fram í umsögnum um frumvarpsdrögin í samráðsgátt stjórnvalda að upptaka nákvæm­ari aðgangsviðmiða fyrir einstakar námsleiðir kunni að þrengja þann hóp nemenda sem uppfylli aðgangsviðmið miðað við núverandi stöðu.

Stúdentspróf hefur verið það próf sem býr nemendur undir frekara nám á háskólastigi en starfs­nám/starfsréttindanám býr nemendur aftur á móti fyrst og fremst undir skil­greind störf á vinnu­markaði. Það er óvíst hve margir þeirra sem ljúka starfs­námi/starfs­réttinda­námi hafi hug á að fara í háskólanám. Einstaklingar með starfsréttindanám úr framhaldsskóla búa oft yfir tölu­verðum og góðum atvinnu- og tekjumöguleikum og þar af leiðandi er ekki gert ráð fyrir að þeir sem útskrifast með starfsréttindi fari endilega þá leið að fara strax að því námi loknu í háskóla. Ekki er því hægt að svara því strax hvort frum­varpið hafi áhrif á val nemenda í fram­halds­skóla þannig að fleiri velji starfsnám en nám til stúdentsprófs.

Gert er ráð fyrir að áhrif frumvarpsins á ríkissjóð verði óveruleg og rúmist innan ramma gild­andi fjármálaáætlunar. Þó er vert að benda á að ákveðin óvissa er um hversu mikil ásókn verður í háskóla og hversu stór hópur mun uppfylla inntökuskilyrði. Komi til þess að aukin ásókn verði umfram það sem ráð er gert fyrir geta áhrif þess á ríkisfjármálin falist annars vegar í fjármögnun háskólastigsins og hins vegar aukinni lánsfjárþörf ríkissjóðs aukist útlán og stuðn­ingur Menntasjóðs námsmanna. Af þessu leiðir sú áhætta að framlög á nemenda á háskóla­stigi gætu lækkað miðað við óbreyttan ramma auk þess sem aukin lánsfjárþörf hefur áhrif á skuldahlutfall samkvæmt lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015. Gert er ráð fyrir að málið verði tekið upp við hefðbundna fjármála­áætlunargerð og stefnumörkun ef áhættuþættir raun­gerast.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. og 2. gr.

Með breytingu á 1. málsl. 1. mgr. 19. gr. laga um háskóla, nr. 63/2006, og 1. málsl. 18. gr. laga um opinbera háskóla, nr. 85/2008, er ætlunin að bæta að­gangsskilyrði að háskóla og setja til jafns við stúdentspróf að nemendur hafi staðist lokapróf af þriðja hæfniþrepi og er þá vísað til aðalnámskrár framhaldsskóla. Þessari breytingu er ætlað að tryggja rétt nemenda sem hafa lokið list-, tækni- og starfsnámi af þriðja hæfniþrepi til jafns við þá sem lokið hafa stúdents­prófi til inngöngu í háskóla. Ekki er lengur gerð krafa um að horft verði til stúdentsprófs sem aðal­inntökuskil­yrðis. Nú er það á ábyrgð einstakra framhaldsskóla að skil­greina inntak náms til stúdentsprófs, en áður fyrr voru námsbrautarlýsingar alfarið unnar í þáverandi mennta­mála­ráðu­neyti. Stúdentspróf hefur því ekki sömu merkingu og áður þegar eingöngu voru fjórar náms­leiðir færar. Á liðnum árum og ára­tug­um hafa orðið miklar breytingar á skipulagi og tilhögun framhaldsskólanáms.

Mikilvægt er fyrir háskóla að skilgreina og setja skýr viðmið um þær kröfur og undirbúning sem krafist er af nemanda á tilteknu fræðasviði og fyrir einstakar deildir til að viðkomandi viti hvaða lokapróf þarf fyrir einstakar námsbrautir. Jafnframt eru skýr viðmið nauðsynleg svo að nem­andi geti borið þau saman við námskröfur í alþjóðlegum háskólum.

Í b-lið 2. gr. er leitast við að styrkja lagastoð fyrir reglur opinberra háskóla um kröfur til loka­prófs frá framhaldsskólum vegna inntöku nemenda á einstakar námsleiðir í grunnnámi. Hafa þarf í hug að ákvarðanir um innritun nemenda í opinbera háskóla teljast stjórn­valds­ákvarð­anir í skilningi stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, og er því brýnt að vel sé hugað að lagastoð fyrir reglur um innritun og málsmeðferð. Því er lagt til að sett verði lagastoð fyrir kröfur opin­berra háskóla um efni lokaprófs frá framhaldsskóla á þriðja hæfniþrepi auk viðbótar­krafna, þegar við á, um undirbúning fyrir einstakar námsleiðir í grunnnámi.

Um 3. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.