

Samantekt

Bandalag íslenskra námsmanna (BÍSN) hefur tekið til umsagnar frumvarp til laga um opinbera háskóla. Margt gott er í því að finna sem gerir mögulega sameiningu við Kennaraháskólann og fagnar BÍSN því sérstaklega að í frumvarpinu sé hvergi heimild til upptöku skólagjalda. Þó eru nokkur atriði sem BÍSN er mjög uggandi yfir: umbylting á skipun háskólaráðs sem fer með allar meiriháttar ákvarðanir innan háskólans, val rektors og rúmar gjaldtökuheimildir.

Í fyrsta lagi gerir BÍSN alvarlegar athugasemdir við skipun hins nýja háskólaráðs en samkvæmt frumvarpinu er gerbylting yfirvofandi á skipun þess. Samkvæmt skipun ráðsins í HÍ í dag sitja þar tíu manneskjur: sex af þeim úr starfslíði háskólans, tveir stúdentar og tveir utanaðkomandi. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir tveimur fulltrúum frá menntamálaráðuneytinu, tveimur utanaðkomandi (úr atvinnulífinu), tveimur úr starfslíði skólans og einum stúdent.

Þessa meirihlutatilfærslu telur BÍSN mjög óheppilega þar sem háskólaráði er falið gríðarstórt hlutverk við helstu ákvarðanatökur innan háskólans: ákvörðun á kjöri rektors, ákvörðun um tillögu á hækkun skráningargjalda, mótun á starfi háskólafrunda sem og mótun heildarstefnu í kennslu og rannsóknum. Þar fyrir utan missa stúdentar í Kennaraháskólanum einn fulltrúa af tveimur í háskólaráði en með sameiningu skólanna tveggja og þar með háskólaráða 1. júlí n.k. fækkar stúdentum í sameiginlegu háskólaráði frá fjórum niður í einn. Með þessu er verið að brjóta upp lýðræðishefð innan Háskóla Íslands, þar sem tvær fylkingar bjóða vanalega fram til setu í háskólaráði og fá hver sinn fulltrúa. Auk þess er verið að sameina háskólaráð tveggja skóla sem áður höfðu innbyrðis fjóra stúdentar en eftir breytingar aðeins einn.

BÍSN styður SHÍ sem setur sig upp á móti því að missa helming kjörinna fulltrúa sinna í háskólaráði og jafnframt því að fá einungis einn fulltrúa í sameiginlegu háskólaráði skólanna tveggja, en síðasta febrúar voru tveir stúdentar kjörnir til setu í ráðinu í HÍ til tveggja ára. Það hlýtur að teljast óheppilegt að fækka stúdentum svo verulega í æðsta ráði skólans þegar þeim fjölgar um 2.500 í sameinaða Háskóla Íslands og verða þar með orðnir ríflega 12.500. Það er einnig illsjáanlegt hvers vegna tveir aðilar frá menntamálaráðuneytinu koma til með að sitja í háskólaráði en einungis einn stúdent. Þá fer BÍSN fram á að það verði bundið í lög að rektor Háskóla Íslands verði lýðræðislega kjörinn eins og verið hefur.

Að lokum telur BÍSN gjaldtökuheimildir háskóla í frumvarpinu of rúmar. Aukin greiðsluþátttaka stúdentar er andstæð þeim grunngildum um jafnrétti til náms sem starfað hefur verið eftir hér á landi um áratugaskeið og bundin eru í stjórnarskrá. Þá er framsetning gjaldtökuheimilda villandi og óljós. Hvergi er fullnægjandi sundurliðun á 45.000 króna skráningargjaldi þannig að ekki liggur fyrir hvað er innifalið í því og þess vegna er kostnaður til viðbótar við þá upphæð óskilgreindur og kann að leggja ófyrirséðar skyldur á herðar stúdentar, langt umfram það sem þeir mega gera ráð fyrir.

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 5. maí 2008

Umsögn um frumvarp
að breytingu á heildarlögum um opinbera háskóla.
546. mál, heildarlög.
135. löggjafarþing 2007-2008, þskj. 847.

II. KAFLI
Stjórnsýsla og stjórnskipulag
6. gr.
Fulltrúar í háskólaráði

Rektor háskóla Íslands á sæti í háskólaráði hans og er hann jafnframt formaður ráðsins. Auk hans eiga sex fulltrúar sæti í háskólaráði til þriggja ára í senn:

- 1. Einn fulltrúi háskólasamfélagsins valinn samkvæmt ákvörðun háskólafundar.*
- 2. Einn fulltrúi valinn af heildarsamtökum nemenda við háskólann.*
- 3. Tveir fulltrúar valdir af menntamálaráðherra.*

Almennar athugasemdir

Bandalag íslenskra námsmanna gerir alvarlegar athugasemdir við skipun hins nýja háskólaráðs. Miðað við það veigamikla hlutverk sem því er falið samkvæmt 5. gr. frumvarpsins telur BÍSN afar óeðlilegt að meirihluti þess sé ekki skipaður aðilum úr háskólasamfélaginu, sem lifa þar og hræst eins og verið hefur. Það er óásættanlegt að ráð sem markar heildarstefnu í kennslu og rannsóknum, mótar skipulag háskólans, fer með úrskurðavald í málefnum hans ásamt fleiru sé skipað að stærri hluta utanaðkomandi aðilum auk þess sem stúdentar í Háskóla Íslands missi helming fulltrúa sinna. Einnig missa stúdentar í Kennaraháskólanum einn af tveimur fulltrúum í sínu háskólaráði en með sameiningu skólanna tveggja og háskólaráða 1. júlí n.k. fækkar stúdentum í sameiginlegu háskólaráðunum frá fjórum niður í einn. Þessa meirihlutatilfærslu telur BÍSN í meira lagi óheppilega sérlega í ljósi 24. greinar frumvarpsins sem tilgreinir að háskólaráð megi gera tillögu um hækkun skrásetningargjalda til ráðherra og þar með upptöku skólagjalda.

Einnig veltir BÍSN upp þeirri spurningu hvort nauðsynlegt sé að háskólaráð í misjafnlega uppbyggðum opinberum háskólum séu nákvæmlega eins skipuð. Til að mynda eru ríflega 1.300 stúdentar í Háskólanum á Akureyri á móti um 12.500 stúdentum sem verða í sameinuðum Háskóla Íslands. Í framhaldi af því styður BÍSN SHÍ í að halda inni sínum tveimur fulltrúum og bendir á þann möguleika að háskólaráð Háskóla Íslands væri skipað fleiri fulltrúum nemenda en háskólaráð í skólum af minni stærðargráðu.

Þá lýsir BÍSN yfir áhyggjum af því að stjórnvöld séu með þessum breytingum að stefna að einhvers konar „fyrirtækjavæðingu“ innan Háskóla Íslands. Háskóla á ekki að reka eftir markaðslögmálum enda er um að ræða akademíska stofnun og mikilvægt er að tryggja sjálfstjórn og sjálfstæði hennar. Þá er bent á að akademískt frelsi er talið hluti af hugtakinu *réttur til menntunar* t.d. samkvæmt Alþjóðasamningi SP um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 10/1978 og 2. gr. 1. samningsviðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu sbr. lög nr. 62/1994. Einn stærsti þátturinn í því sem nefnt er akademískt frelsi æðri menntastofnunar er sjálfstæði og sjálfstjórn, m.a. óháð framkvæmdavaldinu.¹

Sértækar athugasemdir

Auk hans eiga sex fulltrúar sæti í háskólaráði til þriggja ára í senn

BÍSN gerir athugasemd við þriggja ára skipunartíma. Sá tími hentar fulltrúum stúdenta afar illa þar sem grunnám í flestum deildum háskólans er 3 ár og fulltrúar til setu eru yfirleitt kjörnir inn á sínu fyrsta ári. Þannig væri óheppilegt að stúdentar væru kjörnir til setu lengur en viðvera þeirra í háskólanum er. Með tveggja ára skipunartíma eru fulltrúar í betra sambandi og tengslum við háskólasamfélagið.

2. Einn fulltrúi valinn af heildarsamtökum nemenda við skólans.

BÍSN gerir alvarlega athugasemd við það að stúdentar missi helming fulltrúa sinna innan háskólaráðs og þrjá af fjórum kjörnum fulltrúum háskólaráða HÍ og KHÍ eftir sameiningu skólanna. Við sameininguna fjölgar stúdentum HÍ um 2.500 og illsjáanlegt er hvers vegna vægi stúdenta minnkar í æðsta ráðinu þegar þeim fjölgar svo. Einnig brýtur þessi skipun upp rótgróna hefð sem hefur verið í Háskóla Íslands þar sem tvær fylkingar bjóða venjulega fram lista í stúdentakosningum og fær hvor sinn fulltrúa kjörinn til setu í háskólaráði. Til að mynda voru tveir stúdentar í HÍ lýðræðislega kjörnir til tveggja ára setu í háskólaráði í byrjun febrúar síðastliðinn. Ef frumvarpið fer óbreytt í gegn eru lýðræðislegar kosningar stúdenta Háskóla Íslands virtar að vettugi. BÍSN krefst þess að fá að halda inni allavega tveimur fulltrúum helst á kostnað fulltrúa frá menntamálaráðuneytinu. Með því væri meirihluti ráðsins ennþá innan háskólans og stúdentar fengju kröftuga rödd hvað varðar mikilvægustu ákvarðanir.

Stúdentar eru og skapa Háskóla Íslands og ættu því að hafa mikið að segja inni í æðsta ráði hans, þar sem því er samkvæmt frumvarpinu, ætlað veigamikil hlutverk til framtíðar.

¹ Sjá nánar Manfred Nowak, *The Right to Education*, úr ritinu *Economic, Social and Cultural Rights*. Ashbjörn Aide, Vatarina Krause og Allan Rosas ritstýrðu. 2001. Kluwer Law International. Haag, Holland, bls. 256 og áfram.

Ef ekki verður orðið við beiðni BÍSNs að halda tveimur stúdentum í háskólaráði fer ráðið fram á að formaður BÍSNs sitji þar hverju sinni.

3. Tveir fulltrúar valdir af menntamálaráðuneytinu.

Það er illsjáanlegt hvers vegna eðlilegt er talið að tveir fulltrúar sitji í æðsta ráði háskólans frá menntamálaráðuneytinu en einungis einn stúdent. Við það atriði gerir BÍSN athugasemd og fer fram á fulltrúaskipti: stúdentar haldi inni tveimur fulltrúum en einungis einn fulltrúi verði frá menntamálaráðuneyti.

Þá gerir BÍSN einnig athugasemdir við þá tilhögun að menntamálaráðuneytið velji þá utanaðkomandi aðila sem sæti eiga í háskólaráði. Eðlilegra væri að háskólaráð sjálf teldi þessa aðila, eða eftir atvikum háskólafundur.

II. KAFLI
Stjórnsýsla og stjórnskipulag
8. gr.
Háskólarektor

Sértækar athugasemdir

Háskólaráð setur reglur um hvernig staðið skuli að tilnefningu rektors. Getur háskólaráð ákveðið hvort tilnefning þess fari fram að undangengnum kosningum eða auglýsingu embættisins.

BÍSN fer fram á að rektor háskólans verði kjörinn lýðræðislegri kosningu eins og verið hefur. Ef kosning er ekki lögbundin aðferð til þess að velja æðsta valdhafa háskólans er háskólaráði enn og aftur falið helst til of mikið vald yfir háskólasamfélaginu. BÍSN fer þannig fram á að lýðræðisleg kosning rektors verði lögfest.

Enn eru gerðar alvarlegar athugasemdir við ásælni framkvæmdavaldsins varðandi rekstur og stjórnun háskóla. BÍSN krefst þess að Alþingi virði lýðræðishefðir háskólans og bendir t.d. á að Háskóli Íslands nýtur trausts 90% þjóðarinnar, samkvæmt nýlegri könnun, mest allra ríkisstofnana. Óumdeilanlegt er að a.m.k. hluti þessa trausts er tilkomið vegna lýðræðislegra og gagnsærra vinnubragða og stjórnunarhefða.

VIII. KAFLI
Fjárhagsmálefni.
24. gr.
Fjármögnun

- b. gjöldum til að standa undir útgáfu staðfesta vottorða, gerð, fyrirlögn og yfirferð stöðu-, inntöku-, upptöku- og fjarprófa.,*
c. gjöldum fyrir þjómustu sem telst utan þeirrar þjómustu sem háskóla er skylt að veita.

Og
*Háskólaráð geta gert tillötu til ráðherra um breytingar á hármarksfjárhæð
skrásetningargjalda.*

Almennar athugasemdir

BÍSN telur gjaldtökuheimildir sem háskólanum eru faldar í greininni of rúmar. Ráðið fordæmir auknar gjaldtökuheimildir sem settar eru fram án rökstuðnings og án aukinnar fjárhagsaðstoðar við stúdenta og skorar á Alþingi að kveða skýrt á um að fjármögnun ríkisháskóla skuli vera hlutverk hins opinbera, en ekki einstakra stúdenta.

Varðandi útfærslu gjaldtökuheimilda í heild sinni gerir BÍSN athugasemdir við það að hvergi er skilgreint hvað nákvæmlega er innifalið í 45.000 kr. ársskráningargjaldi nemenda. BÍSN telur að ekki eigi að skikka stúdenta til greiðslu á þjónustu fyrir utan það gjald, þegar ekki liggur fyrir hvað í því er innifalið. BÍSN fer þannig fram á að 45.000 kr. ársskráningargjald verði sundurliðað og skilgreint og aðrar gjaldtökuheimildir takmarkaðar eða aflagðar.

Varðandi „skrásetningargjaldið“, þ.e. umræddar 45.000 kr. lýsir BÍSN furðu sinni á því að í athugasemdum við þessa grein frumvarpsins er því haldið fram að gjaldið sé í eðli sínu þjónustugjald og vísað til niðurstöðu umboðsmanns Alþingis frá árinu 1993 í því sambandi. Réttara er að gjaldtökuheimildinni var breytt eftir téð álit Umboðsmanns, þannig að fjárhæð gjaldsins var slegið fastri í lögum og telst nú skattur í stjórnsýsluréttarlegri merkingu. Upphæðin er fastsett í lögum og óskilgreint hvaða þjónustu henni ber að mæta en það er einkenni þjónustugjalda að þau skuli standa straum af kostnaði af nánar skilgreindri þjónustu og upphæð þeirra má ekki fara umfram þann kostnað. Með því að upphæð skrásetningargjaldsins er fastsett í lögum er ljóst að hún fer ekki eftir þjónustunni sem veitt er, heldur mati Alþingis á hæfilegri skattheimtu.

Með frumvarpinu er gjaldið þó fært nær því sem einkennir þjónustugjöld með því að sú þjónusta sem býr að baki gjaldinu er skilgreind að einhverju leyti, í 2. málslíð a-liðar 2. mgr. 24. gr. BÍSN ítrekar að sú skilgreining getur einungis leitt til lækkunar gjaldsins og má á engan hátt túlka með þeim hætti að það sé stúdenta að standa straum af kostnaði við allar „þjónustu við nemendur sem ekki telst til kostnaðar við kennslu og rannsóknastarfsemi“. Háskóli Íslands hefur í stefnu sinni til 2011 lagt áherslu á aukna stoðþjónustu við kennara og stúdenta en BÍSN leggur áherslu á að kostnaður vegna þeirrar þjónustu hvíli eftir sem áður á hinu opinbera.

Sértækar athugasemdir

*b. gjöldum til að standa undir útgáfu staðfesta vottorða, gerð, fyrirlögn og yfirferð
stöðu-, inntöku- og upptöku- og fjarprófa.*

BÍSN telur brýna þörf á að endurskoða gjaldtökuheimildir b-liðs þar sem engin hefð er fyrir greiðslu á stöðu-, inntöku- og upptökuprófum í Háskóla Íslands auk þess sem

hvergi kemur fram hvað nákvæmlega nemendur greiða fyrir með 45.000 kr. skráningargjaldi. Einungis er hefð fyrir gjaldtöku fyrir fjarpróf í HÍ, sjá fylgiskjal. Engar röksemdir standa til þess að neyða stúdenta, sem meira að segja hafa nú þegar hafið nám miðað við ákveðnar fjárhagslegar forsendur, til greiðslu fyrir þjónustu sem hefur hingað til verið veitt sem hluti af námi við háskóla. BÍSN telur nú sem fyrr að fjármögnun háskólanáms í ríkisskólum sé hlutverk hins opinbera. Með þeim auknu gjaldtökuheimildum sem lagðar eru til í frumvarpinu færirst fyrirkomulagið æ nær því að stúdentar sjálfir beri kostnað af námi sínu. BÍSN leggur áherslu á að jafnrétti allra til náms, m.a. óháð efnahag, hefur hingað til talist til grunnilda íslensks samfélags og minnir t.d. á 65. gr. stjórnarskrárinnar í því samhengi. Með aukinni gjaldtöku vegna háskólanáms er alvarlega vegið að þessu grunnildi og yfir því lýsir BÍSN þungum áhyggjum.

Þá er bent á að þessi aukna gjaldtaka kann einnig að hafa þveröfug áhrif þegar á heildina er litið. Með því að nýta sér þann rétt sem stúdentar eiga til t.d. stöðu-
upptöku- og fjarprófa hafa stúdentar stýtt námstíma sinn. Sé vegið að þessum rétti með kröfu um þjónustugjald er hættan sú að námstími stúdenta lengist og þar að auki eykur þetta hættu á brottfalli nemenda og dregur úr sveigjanleika í námi. Hið tvennt síðastnefnda hefur verið áhyggjuefni innan Háskóla Íslands undanfarin misseri sbr. t.d. úttekt Ríkisendurskoðunar frá 2007. Er því vandséð hvernig hagsmunum ríkisháskólanna og stúdenta er betur borgið með þessum breytingum og það sem meira er: Óljóst er hvort tekjur háskólanna aukast við þetta, enda er kostnaður vegna brottfalls og lengri námstíma fljótur að veg þar upp á móti.

c. gjöldum fyrir þjónustu sem telst utan þeirrar þjónustu sem háskóla er skylt að veita.

BÍSN telur gjaldtökuheimildir sem háskólanum er faldar í c-lið allt of rúmar og ónákvæmlega skilgreindar, þrátt fyrir að um sé að ræða samskonar gjaldtökuheimild og í núgildandi lögum. Nokkur óvissa ríkir um hvaða þjónustu háskólanum er skylt að veita sem sést t.d. á því að Háskóla Íslands taldi sér heimilt að innheimta gjald fyrir inntökupróf í læknadeild skólans á grundvelli núgildandi ákvæðis, sbr. Álit umboðsmanns Alþingis 31. desember 2003, nr. 3805/2003. Heimild þessi er óþarflega óljós og kann að koma illa við fjárhag stúdenta.

Háskólaráð geta gert tillögu til ráðherra um breytingar á hámarksfjárhæð skrásetningargjalda.

Ofanrituð grein virðist frekar hvatning til háskólaráða til upptöku skólagjalda heldur en heimild, sérlega í ljósi þess nýja meirihluta í háskólaráði sem frumvarpið skapar. Hingað til hefur háskólráð HÍ getað gert tillögu um hækkun skráningargjalda til ráðherra, en meirihluti ráðsins hefur ekki fengist til þess. Með nýrri meirihlutamyndun utanbúðarfólks í háskólaráði HÍ er málsgreinin afar varhugaverð og gæti komið stúdentum sérlega illa þar sem skólagjöldum gæti verið komið á, á einum fundi. BÍSN fer fram á að málsgreinin verði felld út úr frumvarpinu.

F.h. BÍSN Jón Ólafur Valdimarsson, framkvæmdarstjóri BÍSN