

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 135/2884
komudagur 19.5.2008

Reykjavík, 5. maí 2008

Ályktun um frumvarp

að breytingu á heildarlögum um opinbera háskóla.

546. mál, heildarlög.

135. löggjafarþing 2007-2008, þskj. 847.

Röskva, samtök félagshyggjufólks við Háskóla Íslands lýsir yfir fullum stuðningi við umsögn Stúdentaráðs Háskóla Íslands um frumvarp til laga um opinbera háskóla, sem lagt var fram af menntamálaráðherra þann 3. apríl sl. Röskva tekur undir sérstakar athugasemdir við 6. og 8. gr. II kafla og 24. gr. VIII kafla frumvarpsins.

Röskva vill ítreka alvarlegar athugasemdir Stúdentaráðs við breytingar á skipun háskólaráðs sem fjallað er um í 6. gr. II kafla. Meirihluti háskólaráðs hefur hingað til verið skipaður fulltrúum háskólans og sér Röskva enga ástæðu til þess að breyta því fyrirkomulagi. Röskva telur innanbúðarfólk Háskóla Íslands best í stakk búið til að stýra stefnu skólans. Gangi frumvarpið í gegn mun ákvörðunarvald um málefni háskólans færast í hendur utanaðkomandi aðila.

Röskva slær einnig varnagla við 24. gr. VIII kafla frumvarpsins, en þar segir:

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

Frumvarpið í óbreyttri mynd virkar hvetjandi fyrir háskólaráð að hækka skrásetningargjöld. Röskva hefur ætíð verið á móti upptöku skólagjalda og telur slíka heimild til hækkunar skref í öfuga átt. Í dag borga nemendur Háskóla Íslands 45.000 kr. ólánshæft skráningargjald, en engin útlistun á ráðstöfun þessarar upphæðar liggur fyrir. Öllum ætti þó að vera ljóst að tilkostnaður við skráningu eins nemanda getur ekki verið svo mikill. Hækkun skrásetningargjalda væri því aðeins dulbúin skólagjöld.

Röskva álitur Stúdentaráð Háskóla Íslands vera öflugasta málsvara háskólastúdenta, og verður það að teljast óeðlilegt að fulltrúar ráðsins hafi ekki verið hafðir með í ráðum við undirbúning frumvarps sem varðar hagsmuni jafn stórs þjóðfélagshóps og stúdentar eru. Röskva ítrekar stuðning sinn við umsögn Stúdentaráðs og telur að ráðamönnum þjóðarinnar beri skylda til að hlusta á rödd stúdenta.

Fyrir hönd Röskvu
Bergþóra Benediktsdóttir
Formaður

Samantekt

Stúdentaráð Háskóla Íslands 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 Stúdentaráð því sérstaklega að í frumvarpinu sé hvergi heimild til upptöku skólagjalda.

Þó eru nokkur atriði sem Stúdentaráð 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 Stúdentaráð 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 starfsliði háskólans, tveir stúdentar og tveir utanaðkomandi. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir tveimur fulltrúum frá menntamálaráðuneytinu, tveimur utanaðkomandi (úr atvinnulífinu), tveimur úr starfsliði skólans og einum stúdent.

Þessa meirihlutatilfærslu telur Stúdentaráð 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 háskólafunda 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 stúdenta en eftir breytingar aðeins einn.

Stúdentaráð HÍ 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 Stúdentaráð fram á að það verði bundið í lög að rektor Háskóla Íslands verði lýðræðislega kjörinn eins og verið hefur.

Að lokum telur Stúdentaráð gjaldtökuheimildir háskóla í frumvarpinu of rúmar. Aukin greiðsluþátttaka stúdenta 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 stúdenta, langt umfram það sem þeir mega gera ráð fyrir.

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 25. apríl 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

Stúdentaráð Háskóla Íslands gerir alvarlegar athugasemdir við skipun hins nýja háskólaráðs. Miðað við það veigamikla hlutverk sem því er falið samkvæmt 5. gr. frumvarpsins telur Stúdentaráð afar óeðlilegt að meirihluti þess sé ekki skipaður aðilum úr háskólasamfélaginu, sem lifa þar og hrærast 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 Stúdentaráð 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 Stúdentaráð 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 fer Stúdentaráð fram á 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 Stúdentaráð 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 stjórnómálaleg 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

Stúdentaráð 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.

Stúdentaráð 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. Stúdentaráð 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 veigamikilið hlutverk til framtíðar.

Ef ekki verður orðið við beiðni Stúdentaráðs að halda tveimur stúdentum í háskólaráði fer ráðið fram á að formaður Stúdentaráðs 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

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

Stúdentaráð athugasemd og fer fram á fulltrúaskipti: stúdentar haldi inni tveimur fulltrúum en einungis einn fulltrúi verði frá menntamálaráðuneyti.

Þá gerir Stúdentaráð einnig athugasemdir við þá tilhögun að menntamálaráðuneytið velji þá utanaðkomandi aðila sem sæti eiga í háskólaráði. Eðlilegra væri að háskólaráð sjálft veldi 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.

Stúdentaráð 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. Stúdentaráð fer þannig fram á að lýðræðisleg kosning rektors verði lögfest.

Enn eru gerðar alvarlegar athugasemdir við ásælni framkvæmdavaldsins varðandi rekstur og stjórnun háskóla. Stúdentaráð 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 þjónustu sem telst utan þeirrar þjónustu sem háskóla er skylt að veita.

Og

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

Almennar athugasemdir

Stúdentaráð 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 stúdentaráð athugasemdir við það að hvergi er skilgreint hvað nákvæmlega er innifalið í 45.000 kr. ársskráningargjaldi nemenda. Stúdentaráð telur að ekki eigi að skikka stúdenta til greiðslu á þjónustu fyrir utan það gjald, þegar ekki liggur fyrir hvað í því er innifalið. Stúdentaráð 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 Stúdentaráð 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. Stúdentaráð 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 Stúdentaráð 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.

Stúdentaráð 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.

Stúdentaráð telur nú sem fyrr að fjármögnun háskólanáms í ríkisskólum sé hlutverk hins opinbera. Með þeim auknu gjaldtökuheimildum sem lagðar eru til í frumvarpinu færast fyrirkomulagið æ nær því að stúdentar sjálfir beri kostnað af námi sínu. Stúdentaráð 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 Stúdentaráð þungum áhyggjum.

Þá er bent á að þessi aukna gjaldtaka kann einnig að hafa þveröfug áhrif þegar á heildina er lítið. 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.

Stúdentaráð 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.
Stúdentaráð fer fram á að málsgreinin verði felld út úr frumvarpinu.