132. löggjafarþing 2005–2006.
Þskj. 1119 — 433. mál.

Nefndarálit

um frv. til l. um háskóla.

Frá minni hluta menntamálanefndar.

Megintilgangur frumvarps um háskóla er samkvæmt greinargerð með því að setja almennan lagaramma um starfsemi háskóla, segja fyrir um gæðaeftirlit með námi í háskólum, samræmingu prófgráða og gagnkvæma viðurkenningu náms í því augnamiði að auka samstarf háskóla innbyrðis. Minni hluti menntamálanefndar er fylgjandi því að sérstaklega sé tekið á gæðamálum í háskólum þannig að innra og ytra gæðaeftirlit verði sem skilvirkast. Í því sambandi ber að líta til Bologna-ferlisins, eins og frumvarpið gerir, og Lissabon-samningsins um viðurkenningu á menntun og hæfi að því er varðar háskólamenntun í Evrópu. Minni hlutinn telur að ákvæði frumvarpsins séu til þess fallin að bæta fyrirkomulag þess gæðaeftirlits sem er til staðar samkvæmt lögum, enda full þörf á. Minni hlutinn gerir hins vegar alvarlegar athugasemdir við nokkra þætti frumvarpsins. Þær helstu varða akademískt frelsi háskóla, skipan háskólaráða, jafnræði milli háskólanna óháð rekstrarformi þeirra og aðgengi fatlaðra nemenda að háskólum landsins. Tilraunir minni hlutans til að ná fram breytingum á málinu við umfjöllun nefndarinnar skiluðu ekki árangri og því flytur minni hlutinn breytingartillögur við 2. umræðu um málið.

Akademískt frelsi.

Akademískt frelsi er hornsteinn háskólastarfs og liggur því til grundvallar. Vísindasamfélagið hvílir á hugmyndum um gagnrýna hugsun og vinnubrögð. Það er því mikilvægt að tryggja sem best akademískt frelsi til rannsókna, kennslu, tjáningar og birtingar efnis. Án þess er háskólastarfi ógnað enda ekki um að ræða háskólastarfsemi nema að nafninu til ef gengið er á akademískt frelsi háskólafólks. Hver einstaklingur innan háskólans þarf að geta leitað þekkingar og tjáð viðhorf sín í smáu sem stóru án þess að starfsöryggi hans sé ógnað og hver háskóli þarf að vera öruggur um að honum verði hvorki gefin fyrirmæli af hálfu stjórnvalda né hagsmunaaðila. Þó að þessa sé getið að nokkru leyti í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins telur minni hlutinn að kveða þurfi skýrt á um það í lögunum og leggur því til breytingu við 2. gr., þar sem kveðið verði á um sameiginlega skyldu stjórnvalda og háskóla til að standa vörð um akademískt frelsi háskólanna.

Rannsóknafrelsi háskóla og sjálfstæði þeirra þarf að tryggja með lögum þannig að það sé tryggt svo sem kostur er að háskólum verði ekki gefin fyrimæli af hálfu stjórnvalda eða hagsmunaaðila um starfsemi sína. Hvorki um val á viðfangsefnum, aðferðum eða efnistökum af neinu tagi við rannsóknir. Vísar minni hlutinn í þessu efni til umsagna annars vegar frá skrifstofu rektors Háskóla Íslands og hins vegar frá Félagi háskólakennara og Félagi prófessora um mikilvægi þess að lögin séu skýr um þetta atriði.

Háskólaráð.

Minni hluti menntamálanefndar telur mikilvægt að nemendur og kennarar eigi fulltrúa í háskólaráði allra háskóla. Háskólar eru í eðli sínu lýðræðislegar stofnanir og rík hefð hefur skapast fyrir aðkomu nemenda og kennara að stjórnun og skipulagi skólanna með setu í háskólaráðum þeirra, þó það eigi ekki við um alla starfandi háskóla. Nemendur og kennarar hljóta að vera dýrmætasta uppspretta hugmynda í hverjum háskóla. Án þeirra er ekkert starf og enginn háskóli. Það er því mat minni hlutans að nauðsynlegt sé nemendur og kennarar hafi beina aðkomu að ákvörðunum er varða stjórnun og skipulag skólanna. Slíkt væri í fullu samræmi við hugmyndafræðina bak við Bologna-samþykktina, en hún kveður á um að nemendur skuli eiga aðkomu að ákvörðunum skólanna á öllum stigum. Minni hlutinn flytur því breytingartillögu við 15. gr. frumvarpsins þess efnis að nemendur og kennarar eigi fulltrúa í háskólaráði hvers háskóla.

Kennsluframlög.

Minni hlutinn gerir alvarlegar athugasemdir við að ekki skuli í frumvarpinu fjallað um starfsskilyrði háskóla og það hvaða sjónarmið skuli ráða ákvörðun um fjárveitingar til háskóla sem búa við mismunandi rekstrarform. Í því efni telur minni hlutinn mikilvægt að framlög hins opinbera til háskólanna byggist á sömu forsendum þótt starfsskilyrði þeirra og rekstrarform séu ólík. Það er mat minni hlutans að þróun íslenskra háskóla ráðist að miklu leyti af því hvernig fjárframlög til þeirra þróast. Árum saman hafa stjórnvöld daufheyrst við ákalli opinberu skólanna um aukið fjármagn til rekstrar. Forvígismenn Háskóla Íslands telja jafnvel að akademískt frelsi skólans geti verið í hættu vegna þess að ekki sé nægilega vel búið að skólanum fjárhagslega og að við honum blasi að grípa þurfi til umfangsmikilla fjöldatakmarkana eða krefjast heimilda til hárra skólagjalda.

Minni hlutinn telur afar mikilvægt að jafnræðis sé gætt á milli sjálfstætt starfandi háskóla og opinberra háskóla. Því er ekki að heilsa núna og stjórnvöld hafa látið undir höfuð leggjast að skilgreina eftir hvaða viðmiðunum fjárveitingar til starfsemi skólanna fari. Það er sannarlega tímabært að stjórnvöld viðurkenni þörfina á að jafnræði með skólunum sé tryggt þannig að þeir hafi sömu fjármuni til ráðstöfunar til að standa undir kennslukostnaði hvert sem rekstrarform þeirra er. Mat minni hlutans er að leysa eigi þennan vanda í rammalögum um háskóla. Það er ekki forsvaranlegt að opinberu háskólarnir þurfi að vísa nemendum frá í stórum stíl á sama tíma og stjórnvöld halda því fram að þau vilji efla háskólamenntun í landinu.

Aðgengi fatlaðra nemenda.

Í umfjöllun nefndarinnar um frumvarpið kom fram gagnrýni á að ekki skuli gert ráð fyrir því að fatlaðir nemendur eigi rétt á að greitt sé fyrir námi þeirra við háskóla. Samkvæmt frumvarpinu er það hverjum og einum háskóla í sjálfsvald sett hvernig þörfum fatlaðra nemenda er sinnt. Það er mat minni hlutans að full þörf sé á því að skilgreina rétt fatlaðra nemenda til náms, með sértækum hætti í rammalöggjöf um háskóla eins og gert er varðandi fatlaða nemendur í framhaldsskólum í 19. grein laga um framhaldsskóla, nr. 80/1996. Þar er framhaldsskólunum gert skylt að veita fötluðum nemendum kennslu og sérstakan stuðning í námi, auk þess sem gert er ráð fyrir að fötluðum nemum sé látin í té sérfræðileg aðstoð og nauðsynlegur aðbúnaður eftir því sem þörf krefur að mati menntamálaráðuneytisins. Af þessu leiðir að kostnaður við fatlaða nemendur er metinn sérstaklega og greiddur úr ríkissjóði. Í því

augnamiði að hið sama gildi um fatlaða nemendur í háskólum leggur minni hlutinn til breytingu á 19. gr. frumvarpsins.

Alþingi, 4. apríl 2006.

Björgvin G. Sigurðsson, form., frsm.	Einar Már Sigurðarson.	Kolbrún Halldórsdóttir.

Mörður Árnason.

Fylgiskjal I.

Umsögn Háskóla Íslands.

(27. febrúar 2006.)

Í þessari umsögn Háskóla Íslands um frumvarp til laga um háskóla er fyrst farið almennum orðum um frumvarpið, síðan eru settar fram athugasemdir við einstakar greinar og í lokin er vikið að nokkrum lagatæknilegum atriðum frumvarpsins sem ætla verður að þingnefnd hlutist til um að farið verði sérstaklega yfir.

Háskóli Íslands fagnar fram lögðu frumvarpi um háskóla og telur það í öllum aðalatriðum vera til mikilla bóta. Efni frumvarpsins er almennt í góðu samræmi við þær áherslur sem Háskóli Íslands hefur sett fram um forsendur háskólastarfsemi á undanförnum árum og þær breytingar sem nauðsynlegt er að gera á umgjörð starfseminnar – að frátöldum fjármálum - í ljósi þeirrar þróunar sem átt hefur sér stað bæði innan lands og utan. Hér er einkum átt við fjölgun skóla á háskólastigi innanlands og stefnumótun í æðri menntun í Evrópu sem kennd er við Bolognayfirlýsinguna frá 1999 sem Ísland er aðili að og íslenskir háskólar hafa tekið virkan þátt í.

Þess er jafnframt að geta að á undirbúningsstigi þessa frumvarps áttu fulltrúar Háskóla Íslands, í samvinnu við aðra skóla á háskólastigi á vettvangi Samstarfsnefndar háskólastigsins, kost á því að eiga fund með nefnd þeirri er ráðherra fól að endurskoða gildandi rammalög um háskóla. Á fundinum sem haldinn var 21. september 2005 var lagt fram vinnuskjal með frumvarpsdrögum og efni þess kynnt. Samstarfsnefndinni var gefinn kostur á að gera athugasemdir við þau drög og fylgja þær með þessari umsögn, dags. 10. október 2005. [Ath. greinanúmer eru önnur en í frumvarpinu] Samstarfsnefndin hafði áður, með bréfi til menntamálaráðherra, dags. 29. ágúst 2005, komið á framfæri sjónarmiðum sínum um það hvaða efnisatriði hún teldi nauðsynlegt að tekið væri á í endurskoðuðum lögum um háskóla. Bréf þetta fylgir.

Háskóli Íslands telur einkar mikilvægt að í frumvarpinu er sérstaklega tekið á gæðamálum í háskólum, innra og ytra gæðaeftirliti og viðmiðunum, um leið og sjálfstæði háskólanna er virt. Markviss viðleitni til að tryggja gæði menntunar með því að þróa sambærilega mælikvarða og aðferðir er eitt allra mikilvægasta markmið Bolognaferlisins og hefur orðið þungamiðja þess, enda má segja að án þess að tryggt sé að háskólarnir veiti góða menntun er öll viðleitnin í sjálfu sér marklaus. Með þessu markmiði er horft inn á við – til forsendna, eðlis og inntaks - fremur en á hið ytra form og uppbyggingu. Viðmið um gæði menntunar og kröfur til stúdenta og starfsmanna eru forsendur fyrir þeirri getu og kunnáttu stúdenta sem æðri menntun er ætlað að skila. Þetta var áréttað á fundi menntamálaráðherra Bolognaferlisins í Berlín árið 2003, þar sem jafnframt var ákveðið að staðfest aðild að Lissabonsamningnum frá árinu 1997 (sem Ísland er aðili að) um viðurkenningu á menntun og hæfi að því er varðar æðra skólastig á Evrópusvæðinu, væri skilyrði til þátttöku ríkja í Bolognaferlinu. En rauður þráður þess samnings, sem er alþjóðasamningur á vegum Evrópuráðsins og Menningarmálastofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNESCO), snýst einmitt um að tryggja góða menntun. Samtök háskóla og stúdenta í Evrópu hafa lagt mjög ríka áherslu á gæðamálin og tryggingu þeirra í Bolognaferlinu. Með frumvarpinu er stigið stórt skref í þessa átt. Enda þótt gert sé ráð fyrir því í lögum um háskóla frá 1997 að hver skóli hafi formlegt gæðakerfi og að menntamálaráðuneytið eigi að hafa eftirlit með því að tryggja gæði – og hafi sett reglur um gæðaeftirlit með háskólakennslu (nr. 666/2003), þá hefur það ekki tryggt gagnsæi og að fyrirkomulag gæðaeftirlits hafi verið fullnægjandi innan háskólanna eða að eftirlitinu hafi verið nægilega sinnt af hálfu stjórnvalda. Háskólinn leggur áherslu á að skil ábyrgðar stjórnvalda og háskóla í gæðamálum séu skýr. Háskólar eru ábyrgir fyrir því veita góða menntun; að hafa eftirlit með og meta gæði starfsemi sinnar á sviði kennslu, rannsókna og stjórnunar. Ytra gæðaeftirlit verður að vera á hendi óháðs aðila, það verður að beinast að stofnuninni í heild og ganga úr skugga um að innra eftirlit og mat sé skilvirkt og þjóni tilgangi sínum. Upplýsingar um viðmið,

mælikvarða og vinnubrögð eiga að liggja fyrir og vera öllum aðgengilegar. Þetta er í fullu samræmi við sjónarmið Samtaka evrópskra háskóla (EUA) og þær áherslur sem ráðherrar menntamála Bolognaferlisins hafa sett á fundum sínum í Berlín í september 2003 og í Bergen í maí 2005, sbr. ákvæði í skýrslu ENQA „Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area" sem samþykkt var á fundi menntamálaráðherranna í Bergen.

Í frumvarpinu er ekki valin sú leið sem viðtekin er erlendis að gera greinarmun á tegundum skóla á háskólastigi eftir eðli þeirra, starfsemi og hlutverkum. Eðlilegt verður að teljast að slíkur greinarmunur sé gerður berum orðum í rammalöggjöf um íslenska háskólastigið með sömu efnisrökum og tilfærð eru í skýringu við 9. mgr. 3. gr. frumvarpsins fyrir erlendum þýðingum á heitum háskóla. Í öðrum löndum eru gerðar aðrar kröfur um námsframboð, rannsóknir og fræðilega uppbyggingu þeirra stofnana sem kallast universitet og university en annarra "sem t.a.m. nefnast yrkeshögskolar, högskolar eða distrikthögskolar á öðrum norðurlandamálum" og "university college, community college, regional college eða institute of higher education" á ensku, eins og tilfært er í skýringunni. Íslenskan hefur eitt orð yfir hvort tveggja sem munntamt er orðið, en gera mætti greinarmun t.d. með því að nota hugtökin skóli á háskólastigi annars vegar og háskóli eða rannsóknarháskóli hins vegar. Eða eins og segir í niðurlagi skýringarinnar: "Nafngiftir háskóla, sem viðurkenndir eru af menntamálaráðuneyti, geta því gefið misvísandi hugmyndir um eðli stofnana og þannig dregið úr trúverðugleika hins íslenska háskólakerfis og gildi viðurkenninga menntamálaráðuneytis. Eðlilegt má telja að reglur þær sem settar verða [um erlendar þýðingar] byggist m.a. á því hversu fjölþætt nám er í boði við viðkomandi stofnun, umfangi rannsókna, á hvaða námsstigum veittar eru prófgráður, fjölda kennara og menntun þeirra og fjölda nemenda."

Á hinn bóginn er til mikilla bóta í frumvarpinu að sett eru samræmd viðmið um hvað talist getur til háskólastarfsemi og hvaða skilyrði þurfi að vera til staðar. Í því efni verður einkum að leggja áherslu á það heildarmarkmið að veita vandaða menntun á grundvelli þriggja viðmiða sem hafa verið hornsteinar háskólastarfs frá öndverðu: Kröfur um undirbúning nemenda, kröfur til menntunar og hæfi kennara og sérfræðinga – og kröfur um vönduð vinnubrögð í innra starfi (við rannsóknir, kennslu og stjórnun). Í dag njóta þessi viðmið alþjóðlegrar viðurkenningar, einkum vegna viðleitni til þess að búa þeim formlega umgjörð undir merkjum gæðastjórnunar (quality assurance). Þannig verður skóli að uppfylla viðeigandi kröfur og skilyrði til þess að geta staðið fyrir háskólamenntun og mun ítarlegri skilyrði til að geta staðið fyrir doktorsnámi.

Háskóli Íslands telur eðlilegt að ákvæði um stjórnskipan háskóla eigi heima í sérlögum eða skipulagsskrám.

Í frumvarpinu er ekki fjallað um starfsskilyrði háskóla og hvaða sjónarmið skuli ráða ákvörðun um fjárveitingar til háskóla sem búa við mismunandi starfsskilyrði. Opinber framlög til háskóla byggjast á sömu forsendum þótt starfsskilyrði þeirra séu ólík. Nauðsynlegt er að leiðrétta þessa skekkju þannig að allir skólar búi við sömu skilyrði og skýrt sé eftir hvaða viðmiðunum fjárstýring til starfsemi þeirra fari. Það gengur ekki öllu lengur að það fé sem skólar hafa til ráðstöfunar til að standa undir kennslukostnaði sé mjög mismunandi eftir rekstrarformi þeirra.

Gildissvið laganna þarf einnig að vera ótvírætt hvað það varðar að háskólar, sem stjórnskipulega falla undir önnur ráðuneyti en menntamálaráðuneyti, lúti efnisreglum þeim sem fram koma í lögum um háskóla. Landbúnaðarháskólarnir falla þannig utan ákvæða frumvarpsins, sbr. 3. gr. Þetta verður að leiðrétta skólanna sjálfra vegna, m.a. með hliðsjón af ákvæðum Lissabonsamningsins um viðurkenningu á menntun og hæfi að því er varðar æðra skólastig á Evrópusvæðinu. Þar er kveðið á um það að stjórnvöld í hverju aðildarríki samningsins tryggi gæði

menntunar og veiti fullnægjandi upplýsingar m.a. um gæði æðri menntunar, aðferðir og viðmið við gæðamatið og þær æðri menntastofnanir sem tilheyra menntakerfi þeirra.

Athugasemdir við einstakar greinar
Hér á eftir eru settar fram nokkrar athugasemdir og tillögur að breyttu orðalagi einstakra greina frumvarpsins, auk efnisatriða og ábendinga sem Háskólinn telur að vinna þurfi frekar.

Um 1. og 3. gr.
Í 1. gr. er tiltekið að lögin taki til skóla sem veita æðri menntun og hlotið hafa viðurkenningu menntamálaráðuneytis. Í 1.mgr. 3. gr. er kveðið á um það að ríkisrekinn háskóli sé ríkisstofnun sem heyri undir menntamálaráðherra nema yfirstjórn hans sé falin öðrum ráðherra að lögum.

Athugasemd: Þetta merkir að landbúnaðarháskólarnir eru utan laganna. Eins og skýrt er hér að framan er þetta á skjön við þær skuldbindingar sem eru í Lissabonsamningnum og sömuleiðis þá sameiginlegu stefnu sem mörkuð hefur verið í Evrópu í Bolognaferlinu, einkum um gæðamál háskóla. Ótvírætt verður að vera, að háskólar sem stjórnskipulega falla undir önnur ráðuneyti en menntamálaráðuneyti, lúti efnisreglum þeim sem fram koma í lögum um háskóla.
Lagt er til að niðurlag 1. mgr. 3. gr. hljóði svo "..., enda lúti þeir efnisreglum þessara laga".
Á sömu forsendum er einnig bent á að það orkar mjög tvímælis að sá möguleiki sé fyrir hendi, sbr. 1. gr., að hér á landi geti starfað háskólar án þess að hljóta viðurkenningu menntamálaráðuneytis og þar með utan þessara laga. Það getur dregið úr trúverðugleika hins íslenska háskólakerfis og bakað margvíslegan vanda, ekki síst fyrir nemendur.

Í niðurlagi 3. gr. segir: „Menntamálaráðherra skal setja reglur um erlendar þýðingar á heitum þeirra háskóla sem hann veitir viðurkenningu." Í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins er þetta m.a. rökstutt með vísan til þess að erlendis sé gerður greinarmunur á heitum skóla háskólastigi í samræmi við eðli þeirra og starfsemi. Sé slíkur greinarmunur ekki gerður í erlendum þýðingum á heiti íslenskra skóla á háskólastigi (og þeir t.d. allir nefndir „university") geti það „dregið úr trúverðugleika hins íslenska háskólakerfis og gildi viðurkenningar menntamálaráðuneytis."
Athugasemd: Háskólinn er sammála þessu og þeim rökum sem tilfærð eru í skýringum, að erlendis sé gerður greinarmunur á heitum skóla háskólastigi í samræmi við eðli þeirra og starfsemi. En eins og vikið var að í inngangi er hvorki í lagafrumvarpinu né í skýringunum sett fram skilgreining fyrir flokkun íslenskra skóla á háskólastigi og því þarf að skýra við hvað erlendu þýðingarnar skulu miðast.

Um 2., 3. og 4. gr.
Sjá athugasemd um lagatæknileg atriði hér aftar.

Um 5. gr.
Hér segir í upphafi: „Menntamálaráðherra gefur út formleg viðmið um æðri menntun og prófgráður."
Athugasemd: Lögð er áhersla á að hin formlegu viðmið verði ákvörðuð í nánu samráði við háskólana og eftir atvikum aðra hagsmunaaðila.

Um 9. gr.
Orða þarf skýrar efnisatriði sem fram koma í 9. gr., einkum hvað varðar lagastoð fyrir sameiginlegum námsleiðum og prófgráðum (3. málsl.). Ákvæði um sameiginlegar prófgráður þurfa að vera í samræmi við þá þróun sem á sér stað í Evrópu og víðar, í senn til að tryggja gæði námsins og réttaröryggi stúdenta. Í því efni er í skýringu við greinina eðlilega vísað til viðauka

með Lissabonsamningnum, (Recommendation on the Recognition of Joint Degrees, 9.6.2004). Íslensku háskólarnir hafa allir lagt á það áherslu að fá með lögum heimild til þess að bjóða upp á námsleiðir og veita prófgráður sameiginlega með öðrum háskólum, innlendum sem erlendum. Á það hefur verið bent, fyrst í tillögu samstarfsnefndar háskólastigsins til menntamálaráðuneytis, dags 13. október 2003 og í athugasemdum til nefndar við frumdrög frumvarps, dags. 10. október 2005.
Viðbúið er að skólarnir muni vilja nýta heimildina, m.a. á þann veg að starfrækja sameiginlegar námsstjórnir (e. programme boards) sem annist skipulag námsins, inntöku nemenda og fleiri slíka þætti. Nauðsynlegt er að hafa trygga lagastoð fyrir því að fela slíkum námsstjórnum ákvörðunarvald (m.a. um inntöku nemenda), enda er þar um að ræða ytra framsal sem samkvæmt lögmætisreglu íslensks réttar er einungis mögulegt á grundvelli lagaheimildar. Í framkvæmd yrði hlutverk námsstjórna í hverju tilviki skilgreint með samningi, sem áskilið er að gerður sé milli hlutaðeigandi háskóla. Þá er og mikilvægt fyrir gildi sameiginlegra prófgráða, að skilyrði fyrir veitingu þeirra séu lögfest og m.a. áskilið að þær njóti fullrar viðurkenningar að landsrétti þeirra erlendu háskóla sem í hlut kunna að eiga.
Lagt er til að eftirfarandi bætist við ákvæði 9. gr.:
Eftirfarandi skilyrði eru fyrir sameiginlegum námsleiðum og prófgráðum:
1. Gera skal samning milli hlutaðeigandi háskóla um inntak og fyrirkomulag námsins, aðgang nemenda að náminu og útgáfu skilríkja til staðfestingar prófgráðunni.
2. Prófgráða sem veitt er sameiginlega með erlendum háskóla skal viðurkennd skv. ákvæðum 7. gr. og viðurkennd að landsrétti þeirra erlendu háskóla sem í hlut eiga.
3. Þegar skipulagt er nám til sameiginlegrar prófgráðu skal tryggt, svo sem kostur er, að slíkt fyrirkomulag við veitingu gráðunnar sé ekki hindrun gagnvart möguleikum nemenda til þess að afla sér starfsréttinda sem náminu kunna að tengjast.
Heimild skv. 2. mgr. gildir í grunnnámi, meistaranámi og doktorsnámi. Háskólar sem vilja nýta sér heimild til veitingar sameiginlegrar prófgráðu skulu standa saman að því að móta námið frá byrjun og rannsóknir sem því tengjast og geta í því skyni framselt heimildir sínar skv. þessum lögum eða sérlögum sem um þá gilda til sameiginlegra námsnefnda sem jafnframt er þá heimilt að annast inntöku í námið og fyrirlögn prófa. Reglur skv. 3. tölul. 5. gr. gilda eftir því sem við á um ákvarðanir slíkra sameiginlegra nefnda.

Um 11. gr.
Í upphafi greinarinnar er í fimm liðum lýst markmiðum eftirlits með gæðum kennslu og rannsókna í háskólum.
Athugasemd: Hér kemur til álita að bæta við sem sjötta markmiði að nemendur, vinnuveitendur, stjórnvöld og aðrir hagsmunaaðilar hafi aðgang að hlutlægum og áreiðanlegum upplýsingum um gæði þess náms sem í boði er.

Um 13. gr.
Hér segir m.a.: „Menntamálaráðherra ákveður hvenær ytra mat á gæðum kennslu og rannsókna fer fram og gerir áætlanir um slíkt mat til þriggja ára."
Athugasemd: Háskóli Íslands hefur ítrekað bent á að til þess að ytri úttektir þjóni markmiði sínu sé nauðsynlegt að þær fari fram með reglubundnum hætti, svo hægt sé að mæla og meta árangur, þróun og framfarir. Er þetta í samræmi við ákvæði í skýrslu ENQA „Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area" sem samþykkt var á fundi menntamálaráðherra Bolognaferlisins í Bergen vorið 2005 og gert er ráð fyrir að verði komin til framkvæmdar m.a. hér á landi árið 2007. Svo vitnað sé beint í texta skýrslunnar: „Periodic reviews: External quality assurance of institutions and/or programmes should be undertaken on a cyclical basis. The length of the cycle and the review procedures to be used should be clearly defined and published in advance." Í skýringartexta með þessu ákvæði segir: „Quality assurance

is not a static but a dynamic process. It should be continuous and not 'once in a lifetime'. It does not end with the first review or with the completion of the formal follow-up procedure. It hast to be periodically renewed. Subsequent external reviews should take into account progress that has been made since the previous event." Á sama stað segir í skýrslunni: „Periodic reviews: External quality assurance of institutions and/or programmes should be undertaken on a cyclical basis. The length of the cycle (...) should be clearly defined and published in advance." (bls. 7 og 22). Ljóst er að áætlanir til þriggja ára eru ófullnægjandi og tryggja ekki markmið ENQA-skýrslunnar.
Í lok 13. gr. segir enn fremur: „Matsskýrslur, sem unnar eru samkvæmt lögum þessum, skulu birtar, auk greinargerðar um hvernig viðkomandi háskóli hyggst bregðast við niðurstöðum matsins." Hér vantar allar upplýsingar um hvernig háttað er eftirfylgni með niðurstöðum ytra mats. Hver metur hvort greinargerð háskóla um viðbrögð við niðurstöðum mats sé fullnægjandi? Til hvaða úrræða getur menntamálaráðuneytið gripið ef það telur greinargerðina ófullnægjandi? Í framangreindri skýrslu ENQA er mikil áhersla lögð á eftirfylgniþáttinn og að hann sé skýrt skilgreindur *áður* en ytra mat fer fram.

Um 14. gr.
Hér segir m.a.: „Menntamálaráðherra getur falið nefnd, stofnun, fyrirtæki eða öðrum til þess bærum aðilum, innlendum eða erlendum, að annast almenna umsýslu með ytra mati á kennslu og rannsóknum. Framkvæmd ytra mats skal falin óháðum aðila. Að því mati skulu að jafnaði koma bæði innlendir og erlendir sérfræðingar og fulltrúi nemenda."
Athugasemd: Nauðsynlegt er að skýrt sé hvað átt er við með „almennri umsýslu" og hver verkaskiptingin er á milli menntamálaráðuneytis, aðilans sem fer með hina almennu umsýslu og aðilanna sem framkvæma matið. Brýnt er að óháður aðili – í senn óháður ráðuneyti og háskólum – með fagþekkingu á starfsemi háskóla framkvæmi matið og samfella náist fram. Í reynd hefur þetta verið þannig að ólíkum aðilum hefur verið falið að annast mat hverju sinni sem er óheppilegt, m.a. vegna þess að þessir aðilar (sérfræðingahópar, ráðgjafafyrirtæki, endurskoðunarfyrirtæki) eru afskaplega misvel til þess fallnir að sinna þessu hlutverki. Háskóli Íslands hefur ítekað haldið þeirri skoðun á lofti að framkvæmd ytra mats og eftirlits með gæðum háskólastarfs skuli vera á höndum óháðs aðila sem óumdeilanlega hafi faglega þekkingu á starfsemi og málefnum háskóla. Er þetta í samræmi við alþjóðlega venju, sbr. ákvæði skýrslu ENQA: „Independence: Agencies should be independent to the extent both that they have autonomous responsibility for their operations and that the conclusions and recommendations made in their reports cannot be influenced by third parties such as higher education institutions, ministries or other stakeholders." (bls. 8)
Þá er það mat Háskólans að kveða þurfi með skýrari hætti á um hvernig háttað er skipan ytri matshóps. Í frumvarpstextanum segir aðeins að í honum skuli vera „bæði innlendir og erlendir" aðilar. Í 4. gr. c reglna um gæðaeftirlit með háskólakennslu nr. 666/2003 er nánar kveðið á um þetta, en þar segir: „Að minnsta kosti einn í hópnum skal vera starfandi erlendis". Ljóst er að með þessu móti er hugsanlegt að allir aðilar í ytri matshópi geti verið Íslendingar. Háskóli Íslands tekur í starfsemi sinni mið af alþjóðlegum gæðaviðmiðum. Mikilvægur þáttur í þessu er að tryggja að a.m.k. helmingur þeirra sem skipa ytri matshóp séu erlendir sérfræðingar með víðtæka reynslu á því (fag)sviði sem úttektin tekur til. Þá er lagt til að kveðið verði á um að formaður ytri matshóps skuli vera erlendur sérfræðingur á viðkomandi (fag)sviði sem jafnframt býr yfir viðtækri stjórnunarreynslu.

Um 16. gr.
Í greininni er ákvæði um að halda skuli háskólafund a.m.k. einu sinni á ári í hverjum háskóla. Með lögunum um Háskóla Íslands nr. 41/1999 var fyrst kveðið á um háskólafund, sem er formlegur vettvangur samráðs og stefnumótunar helstu hagsmunaaðila háskólasamfélagsins, deilda, stofnana, starfsfólks og stúdenta Háskólans. Fundurinn er að jafnaði haldinn einu sinni á misseri

og hefur reynst mjög vel. Hann hefur mótað vísinda- og menntastefnu Háskólans auk stefnu í mörgum málaflokkum, s.s. jafnréttismálum, starfsmannamálum, málefnum fatlaðra o.fl. Þá veitir fundurinn háskólaráði umsagnir um margvísleg málefni lögum samkvæmt. Nefna má að stundum hefur verið bent á að heiti fundarins eigi fremur að vera *háskólaþing*.

Um 18. gr.
Í 2. mgr. 18. gr. er kveðið á um hæfi þeirra sem skipaðir eru í dómnefndir til að meta hæfi prófessora, dósenta, lektora og sérfræðinga. Gera verður þá kröfu að þeir sem skipaðir eru í dómnefnd hafi undantekningarlaust sama eða meira hæfi en umsækjendur sem um er fjallað hverju sinni. Sjá einnig athugasemdir um lagatæknileg atriði hér aftar.

Um 19. gr.
Lagt er til að ný málsgrein bætist við sem 5. mgr. sem kveði á um réttindi fatlaðra nemenda til þess að njóta aðstoðar í háskólanámi. Hafa má hliðsjón af 19. gr. laga nr. 80/1996, um framhaldsskóla í þessu sambandi, en einnig þarf að koma fram að fé verði veitt sérstaklega til þessa þáttar. Um 350 nemendur í Háskóla Íslands njóta nú sérstakra úrræða í námi vegna fötlunar án þess að nokkur sérstök fjárveiting komi þar til. Viðbótarkostnaður vegna þessa á árinu 2005 var 9.6 m.kr. og fyrirséð að hann verður mun hærri á þessu ári. Ekki þarf að skýra út fyrir Alþingi ávinning náms og rétt fatlaðra til náms, en gera verður Háskólanum kleift að koma til við móts við þarfir þeirra eins og frekast er kostur.

Um 20. gr.
Skilgreina þarf hlutverk áfrýjunarnefndar þannig að tryggt sé að hún hlutist ekki til um málefni sem alfarið verða að vera á hendi háskólanna, eðli máls samkvæmt. Þá er bent á að í 4. mgr. 20. gr. frumvarpsins er tekið upp orðalag úr reglum nr. 73/1999, sem í framkvæmd hefur valdið nokkrum vafa vegna óskýrleika. Nánar er vikið að því efni í athugasemd um lagatæknileg atriði hér aftar (tölulið 5).
Lagt er til að 20. gr. frumvarpsins orðist svo:

Menntamálaráðherra skipar áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema sem í eiga sæti þrír menn skipaðir til tveggja ára í senn; einn tilnefndur af samstarfsnefnd háskólastigsins, einn tilnefndur sameiginlega af samtökum háskólanema og einn skipaður án tilnefningar og er hann formaður nefndarinnar. Skulu þeir allir uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara. Varamenn eru skipaðir með sama hætti.

Um málskot til áfrýjunarnefndar gilda ákvæði VII. kafla stjórnsýslulaga. Máli háskólanema verður þannig ekki skotið til nefndarinnar nema fyrir liggi endanleg ákvörðun háskóla um rétt eða skyldu nemandans. Þó er nemanda heimilt að bera undir nefndina hvort málsmeðferð háskóla á skriflegu erindi hans hafi verið í samræmi við lög og góða stjórnsýsluhætti, og skal nefndin þá veita álit sitt um það efni.

Áfrýjunarnefndin endurmetur ekki prófúrlausnir eða faglega niðurstöðu kennara, dómnefnda eða prófdómara.

Úrskurðir áfrýjunarnefndar eru endanlegir á stjórnsýslustigi og verður þeim ekki skotið til ráðherra.

Menntamálaráðherra er heimilt að setja nánari reglur um störf áfrýjunarnefndar.

Um lagatæknileg atriði frumvarpsins
Miklar og vaxandi kröfur eru gerðar til skýrleika lagaákvæða sem varða samfélagsleg verkefni, einkum og sér í lagi þá starfsemi sem ríkið hefur með höndum.
Á síðast liðnum árum hafa ríkisháskólarnir margsinnis haft tilefni til þess að vekja athygli stjórnvalda á því að ýmis lagaákvæði sem varða starfsemi skólanna, bæði í gildandi rammalögum um háskóla og sérlögum um þá, eru alls ekki jafn skýr og æskilegt væri. Mikilvægt er að hafa

þetta í huga við setningu endurskoðaðra rammalaga og gæta þess að einföld lagatæknileg atriði valdi ekki ófyrirséðri röskun í framkvæmd eða mismuni í reynd þeim aðilum sem fara eiga eftir lögunum.
Í þessu sambandi er bent á eftirfarandi atriði:

1. **Ákvæði um akademískt frelsi háskólanna (fyrri málsliður 3. mgr. 2. gr.)**
Rannsóknafrelsi og sjálfstæði í fræðilegu tilliti eru grundvallaratriði í háskólastarfi sem mikilvægt er tryggja með lögum. Óyggjandi verður að vera að háskólum verði hvorki gefin fyrirmæli af hálfu stjórnvalda né hagsmunaaðila, um viðfangsefni, aðferðir og efnistök við kennslu og rannsóknir. Það er óheppilegt að í frumvarpinu er þessu mikilvæga atriði lýst á þann veg að háskólar hafi „sjálfdæmi“ um starfsemi sína, enda er hefð fyrir allt annarri merkingu þess orðs í íslensku lagamáli. Þá er það án efa til þess fallið að skýra ákvæðið ef atriði sem nú koma fram í skýringum með því eru færð í sjálfan lagatextann.
Lagt er til að í stað fyrri málsl. 3. mgr. 2. gr. komi tveir málsliðir svohljóðandi:
Háskólar ráða sjálfir málefnum sem þeim eru falin lögum samkvæmt. Þeim ber að standa vörð um akademískt frelsi og þeim verða ekki gefin bindandi fyrirmæli af hálfu stjórnvalda eða hagsmunaaðila um viðfangsefni, aðferðir og efnistök við kennslu, rannsóknir, þekkingarleit eða sköpun.

2. **Ákvæði um siðareglur og siðanefndir (seinni málsliður 3. mgr. 2. gr.)**
Nauðsynlegt er að lög kveði á um skyldu háskóla til að skrá siðareglur og heimild til að starfrækja siðanefndir sem fylgi slíkum reglum eftir. Í því sambandi þarf að vera ljóst að heimildin taki til hvors tveggja: siðanefnda sem ætlað er að fjalla um meint brot á siðareglum sem og vísindasiðanefnda sem ætlað er að fjalla um það hvort vísindaleg og siðfræðileg sjónarmið mæli gegn framkvæmd rannsóknar vegna eðlis viðfangsefnisins. Hafa ber hér í huga að gildandi lagaákvæði mæla einungis fyrir um vísindasiðanefndir á heilbrigðissviði, en fyrir liggur að siðfræðileg sjónarmið geta komið upp við rannsóknir á öðrum fræðasviðum svo sem innan félagsvísinda. Í samræmi við sjálfstæði háskólanna í fræðilegu tilliti er rétt að fela þeim úrlausn slíkra mála.
Lagt er til að í stað seinni málsl. 3. mgr. 2. gr. komi tveir málsliðir svohljóðandi: Hver háskóli skal skrá þær siðareglur sem farið er eftir í starfsemi skólans. Háskóla er enn fremur heimilt að setja á stofn vísindasiðanefndir og nefndir sem ætlað er að fjalla um meint brot á siðareglum.

3. **Réttaráhrif viðurkenningar (3. og 4. gr.)**
Í frumvarpinu er hugtakið „viðurkenning“ notað í tvenns konar merkingu sem ætlað er að hafa ólík réttaráhrif. Annars vegar er um að ræða grunnviðurkenningu á starfsemi háskóla, en hins vegar viðurkenningu sem er bundin við tiltekin fræðasvið. Grunnviðurkenning skv. frumvarpinu samsvarar því veitingu starfsleyfis skv. gildandi lögum, en í viðurkenning á fræðasviðum nær í raun til einstakra námsleiða og prófgráða og felur í sér staðfestingu á því að tiltekið nám falli innan starfsleyfis viðkomandi háskóla og að skólinn hafi faglegar forsendur til þess að sinna kennslu og/eða rannsóknum á því fræðasviði.
Telja verður að það sé óheppilegt að nota hugtakið „viðurkenning“ um tvö aðskilin atriði sem augljóslega er ætlað að hafa ólík réttaráhrif. Benda má til dæmis á að grunnviðurkenning af hálfu stjórnvalda er meðal mikilvægustu réttinda sem háskóli nýtur. Réttindi af því tagi verða hvorki afturkölluð (sbr. 4. gr. frumvarpsins) án þess að fylgt sé lögbundinni málsmeðferð né er hægt að líta svo á að slík réttindi falli sjálfkrafa úr gildi eins og 7. mgr. 3. gr. gerir ráð fyrir.
Lagt er til að áfram verði notast við hugtakið „starfsleyfi“ um grunnviðurkenningu háskóla. Hugtakið „viðurkenning“ í skilningi laganna verði bundið við fræðasvið (námsleiðir og prófgráður). Þannig sé starfsleyfi háskóla afturkallað ef skólinn uppfyllir ekki þau skilyrði sem greinir í liðum a – i í 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Viðurkenning er hins vegar felld úr gildi ef í ljós

kemur að háskóli hafi ekki (lengur) faglegar forsendur til þess að stunda kennslu eða rannsóknir á tilteknu fræðasviði.

4. Hæfisskilyrði háskólakennara (2. málsl. 1. mgr. 18. gr.)

Samkvæmt 18. gr. frumvarpsins skulu þeir sem bera starfsheiti skv. 17. gr. frumvarpsins hafa lokið meistaraprófi hið minnsta eða hafa jafngilda þekkingu og reynslu að mati dómnefndar. Starfsheitið „aðjúnkt" er meðal þeirra starfsheita sem talin eru upp í 17. gr. og virðist samkvæmt því áformað að ráðning í það starfsheiti eigi að vera háð hæfismati dómnefndar.

Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á því að samkvæmt gildandi sérlögum um ríkisháskólana, er ekki gert ráð fyrir að dómnefnd meti hæfi umsækjenda um störf aðjúnkta eða að þeir skuli hafa lokið meistaraprófi hið minnsta. Í sérlögum um Háskóla Íslands segir enn fremur að aðjúnktar skuli ráðnir til starfa af deildarforsetum en ekki rektor eins og gildir um prófessora, dósenta og lektora. Enda þótt hér sé ekki um árekstur lagaákvæða að ræða, þar sem sérlög ganga framar almennum lögum, er þessi tilvísun milli ákvæða óskýr og óheppileg sérstaklega þar sem hæfisskilyrði kennara eru meðal mikilvægustu atriða í starfi háskóla.

Lagt er til að í 2. málsl. 1. mgr. 18. gr. komi skýr upptalning þeirra starfsheita þar sem sett eru eftirfarandi skilyrði fyrir ráðningu:

a) að meirihluti dómnefndar hafi komist að þeirri niðurstöðu að viðkomandi sé hæfur til þess að gegna starfinu og
b) að viðkomandi hafi lokið meistaraprófi hið minnsta eða hafi jafngilda þekkingu og reynslu að mati dómnefndar.

5. Kæruleiðir innan háskóla (4. mgr. 20. gr.)

Í 4. mgr. 20. gr. frumvarpsins er sem fyrr greinir tekið upp orðalag úr reglum nr. 73/1999, sem í framkvæmd hefur valdið nokkrum vafa vegna óskýrleika. Er þá átt við hvort líta beri á það sem stjórnsýslukæru, ef óskað er eftir endurskoðun innan háskóla á máli einstaks nemanda. Þetta atriði getur skipt máli enda gilda ströng ákvæði um stjórnsýslukærur, sbr. VII. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Hafa ber þar einnig í huga að stundum getur leikið vafi á því hvort mál snúi að formlegri ákvörðun háskóladeilar eða kvörtun yfir venjubundinni framkvæmd kennslu og prófa.

Að mati Páls Hreinssonar lagaprófessors standa ekki rök til þess að líta svo á að um sé að ræða stjórnsýslukæru, þótt nemandi láti reyna á ákvörðun eða framkvæmd háskóladeildar með því að bera hana undir rektor eða háskólaráð. Fremur sé þar um að ræða endurskoðun ákvörðunar eða framkvæmdar innan stofnunar. Í ljósi þess virðist rétt að endurskoða umrætt orðalag ákvæðisins, eins og lagt er til í athugasemd hér að framan.

Þá er rétt að ákvæðið taki af skarið um að um málskot til áfrýjunarnefndarinnar fari samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga um stjórnsýslukærur, en þar er lögfestur þriggja mánaða kærufrestur.

TRÚNAÐARMÁL
HÁSKÓLI ÍSLANDS
Bréfalykill: 035 Áhm.:
Fylgiskjöl:
Móttekið: 19 OKT. 2005
Málsnúmer: HÍ 05050063

Menntamálaráðuneytið
Guðmundur Árnason ráðuneytisstjóri
Sölvhólsgötu 4

150 Reykjavík

Reykjavík, 10. október 2005

Vísað er til fundar samstarfsnefndar háskólastigsins sem ráðuneytisstjóri menntamálaráðuneytis boðaði til með nefnd þeirri er ráðherra hefur falið að endurskoða gildandi rammalög um háskóla. Á fundinum sem haldinn var 21. september sl. var lagt fram vinnuskjal með frumvarpsdrögum (merkt „Í vinnslu/sept.“) og efni þess kynnt. Fram kom á þeim fundi að samstarfsnefndinni væri gefinn kostur á að koma með athugasemdir við drögin fyrir 7. október, en gert er ráð fyrir að þegar fullbúið frumvarp kemur til umfjöllunar á Alþingi muni það verða sent nefndinni til umsagnar sem og einstökum háskólum. Fram kom að á þessu stigi málsins eru frumvarpsdrögin trúnaðarmál.

Samstarfsnefndin þakkar fyrir að fá tækifæri til að koma að athugasemdum við frumvarpið á undirbúningsstigi þess. Þá telur nefndin mikilvægt að fyrirliggjandi frumvarpsdrög eru almennt í góðu samræmi við þær áherslur sem nefndin kom á framfæri við menntamálaráðherra með bréfi dags. 29. ágúst 2005. Þó eru nokkur atriði sem æskilegt er að vinna frekar áður en frumvarpið verður lagt fram.

Í meðfylgjandi skjali eru settar fram tillögur að breyttu orðalagi einstakra greina frumvarpsdraganna, auk efnisatriða og ábendinga sem samstarfsnefndin er sammála um og telur að vinna þurfi frekar.

Eðli máls samkvæmt áskilur samstarfsnefndin sér að koma að athugasemdum á síðari stigum. Hið sama gildir um hvern háskóla fyrir sig.

Virðingarfyllst
fyrir hönd samstarfsnefndarinnar

Þórður Kristinsson

Athugasemdir við frumdrög að frumvarpi til laga um háskóla merkt „Í vinnslu/sept“

I. Tillögur að breyttu orðalagi einstakra greina

Fyrsti kafli fái heitið „Markmið og gildissvið“

1. gr.
1. gr. orðist svo:

Lögum þessum er ætlað að skapa íslenskum háskólum sem best skilyrði til þess að afla nýrrar þekkingar, skapa, varðveita og miðla þekkingu á sviði vísinda, fræða og lista. Háskóli er miðstöð þekkingar og hluti af alþjóðlegu mennta- og vísindasamfélagi. Starf háskóla miðar að því að styrkja innviði íslensks samfélags og stöðu þess í alþjóðlegu tilliti.

Lög þessi taka til skóla sem veita æðri menntun sem leiðir til prófgráðu á háskólastigi á grundvelli viðurkenningar menntamálaráðuneytis sem veitt er að uppfylltum þeim skilyrðum sem fram koma í III. kafla.

2. gr.
3. málsl. 1. mgr. flytjist ásamt viðbót í 1. gr. (sbr. hér að framan)

og

3. mgr. orðist svo:

Háskólar ráða sjálfir málefnum sem þeim eru falin lögum samkvæmt. Þeim ber að standa vörð um akademískt frelsi og þeim verða ekki gefin bindandi fyrirmæli af hálfu stjórnvalda eða hagsmunaaðila um viðfangsefni, aðferðir og efnistök við kennslu, rannsóknir, þekkingarleit eða sköpun.

III. kafli fái heitið „Starfsleyfi háskóla“

4. gr.
2. mgr. fari út.

5. gr.
Fyrsti málsl. 4. mgr. falli brott.

og

Orðið „starfsþjálfun“ komi í stað „starfsreynslu“ í 2. málslið málsgreinarinnar.

9. gr.
9. gr. orðist svo:

Háskólar skulu stuðla með hagkvæmum hætti að fjölbreyttri háskólamenntun. Í því skyni hafa háskólar með sér samstarf með gerð samninga um gagnkvæma viðurkenningu námsþátta, nemenda- og kennaraskipi og önnur atriði sem við geta átt.

Háskólum er heimilt að veita prófgráður skv. 5. gr. sameiginlega með öðrum háskólum, innlendum sem erlendum. Við skipulag sameiginlegrar prófgráðu skulu háskólar taka mið af alþjóðlegum viðmiðum. Gera skal samning milli þeirra háskóla sem í hlut eiga um inntak og fyrirkomulag námsins, aðgang nemenda að náminu og

útgáfu skilríkja til staðfestu prófgráðunnar. Heimildin tekur til grunnnáms, meistaranáms og doktorsnáms.

Prófgráða sem veitt er sameiginlega skv. ákvæðum þessarar greinar skal viðurkennd skv. ákvæðum III. kafla og viðurkennd að landsrétti þeirra erlendu háskóla sem í hlut eiga.

10. gr.
Lagt er til að greinin falli brott.

13. gr.
1. málsl. 1.mgr.orðist svo:

Ytra mat á kennslu fer fram með reglubundnum hætti, samkvæmt nánari ákvörðun menntamálaráðherra.

og

3. og 4. málsl. 1. mgr. orðist svo:

Jafnframt getur ytra mat náð til nokkurra háskóla í senn eða háskólastigsins í heild. Ytra mat nær til allra helstu þátta sem snerta nám og kennslu.

14. gr.
3. málsl. 1. mgr. orðist svo:

Háskólar senda menntamálaráðuneytinu árlega skýrslur um mat og árangur í rannsóknum.

15. gr.
1. málsl. 1. mgr. orðist svo:

Ytra mat á rannsóknastarfsemi fer fram með reglubundnum hætti, samkvæmt nánari ákvörðun menntamálaráðherra.

17. gr.
1. mgr. orðist svo:

Menntamálaráðherra felur óháðri nefnd, stofnun, fyrirtæki eða öðrum til þess bærum aðila, innlendum eða erlendum, að annast eftirlit með gæðum kennslu og rannsókna á háskólastigi.

18. gr.
18. gr. orðist svo:

Yfirstjórn háskóla er falin háskólaráði/stjórn og rektor. Nánar er kveðið á um hlutverk rektors og háskólaráðs/stjórnar í sérlögum, skipulagsskrám eða samþykktum viðkomandi háskóla. Í þessum ákvæðum skal enn fremur tryggt að akademískir starfsmenn og nemendur taki þátt í mótun og skipulagi fræðilegrar starfsemi.

Árlega skal hver háskóli halda opinn ársfund þar sem meginatriði starfsáætlunar skólans eru kynnt.

19. gr.
Greinin verði tvær málsgreinar.
1. mgr. orðist svo:

Í hverjum háskóla skal vera vettvangur fyrir akademíska stefnumótun og umræðu, þar sem aðild eiga kennarar, nemendur og aðrir starfsmenn.

2. mgr. orðist svo:

Hver háskóli skal skrá þær siðareglur sem farið er eftir í starfsemi skólans. Háskóla er ennfremur heimilt að setja á stofn vísindasiðanefndir og nefndir sem ætlað er að fjalla um meint brot á siðareglum.

21. gr.

21. gr. orðist svo:

Háskólar skulu setja á fót dómnefnd til þess að meta hæfi umsækjenda um störf prófessora, dósenta, lektora og þeirra sem ráðnir eru til sjálfstæðra vísindarannsókna eða listsköpunar. Þeir sem ráðnir eru til þessara starfa skulu hafa lokið meistaraprófi hið minnsta eða hafa jafngilda þekkingu og reynslu að mati dómnefndar. Þeir skulu jafnframt hafa sýnt þann árangur í starfi að þeir njóti viðurkenningar á starfssviði sínu. Þeir sem ráðnir eru í störf prófessora skulu að öðru jöfnu hafa lokið doktorsprófi.

Hver háskóli velur menn til setu í dómnefndum á sínum vegum, og skal að minnsta kosti einn dómnefndarmanna hverju sinni hafa aðalstarf sitt utan viðkomandi skóla. Nánari fyrirmæli um dómnefndir, kröfur til kennara og sérfræðinga, hæfi þeirra og starfsskyldur eru í sérlögum og reglum, samþykktum eða skipulagsskrám um hvern háskóla.

Til skýringar varðandi hæfniskröfur til prófessora:

Samstarfsnefndin er sammála um að eðlilegt sé að rammalög um háskólastigið endurspegli þá skipan að til prófessora séu gerðar ríkastar hæfniskröfur, bæði hvað varðar menntun og þann þátt sem snýr að árangri og viðurkenningu á starfssviðinu. Vægi hvors þáttar um sig getur þó, eðli málsins samkvæmt, verið nokkuð mismunandi milli fræðigreina auk þess sem hvarvetna er lögð megináhersla á að listmenntun á háskólastigi sé veitt m.a. af starfandi listamönnum sem hafa sýnt í verkum sínum að þeir hafi til að bera listrænan þroska og afburða hæfileika. Nefndin telur æskilegt að lögin tilgreini þá menntunarkröfu sem helst á við í hefðbundnu fræðilegu háskólastarfi, þ.e. að prófessorar hafi yfirleitt lokið dokorsprófi, en jafnframt komi fram, bæði í lagatextanum og greinargerð að þessi skipan geti verið með öðrum hætti.

22. gr.

Í stað 1. og 2. mgr. 22. gr. frumvarpsdraganna komi þrjár málsgreinar svohljóðandi:

Inntökuskilyrði í nám á háskólastigi skulu jafnan svara til þess sem krafist er til inngöngu í sambærilegt nám við viðurkennda háskóla erlendis. Almennt inntökuskilyrði er stúdentspróf eða jafngilt próf.

Háskóli getur ákveðið sérstök inntökuskilyrði, þar á meðal að láta umsækjendur gangast undir mat, inntöku- eða stöðupróf. Getur slíkt mat bæði komið í stað kröfu um stúdentspróf eða verið henni til viðbótar. Háskóla er jafnframt heimilt að skilyrða inntöku við það að umsækjandi ljúki sérstöku aðfaranámi og bjóða upp á slíkt nám að fengnu samþykki menntamálaráðuneytis.

Háskóla er heimilt að víkja frá skilyrði um stúdentspróf ef umsækjandi býr að mati viðkomandi háskóla yfir nægjanlegum þroska, þekkingu, hæfni og reynslu til að stunda nám á háskólastigi.

Til skýringar varðandi ákvæði um aðfararnám:
Samstarfsnefndin er sammála um að ákvæði um aðfararnám eigi ekki heima í lokamálslið 4. mgr. 5. gr.). Ef talin er þörf á slíku ákvæði í lögum, eru skoðanir á hinn bóginn skiptar um það í nefndinni hvort ákvæðið eigi fremur heima í lögum um framhaldsskóla eða í þeim kafla háskóla sem fjalla um inntökuskilyrði (sbr. 22. gr. fyrirliggjandi frumvarpsdraga).

og

Inn komi sjálfstætt ákvæði um réttindi fatlaðra nemenda til þess að njóta aðstoðar í háskólanámi. – *t.d. sem 4. mgr. 22.gr.*

25. gr.
Lokamálsliður 25. gr. falli brott.

26. gr.
Falli brott og færist *sem 2. mgr. 18.gr.*

29. gr.
29. gr. orðist svo:
Rektorar íslenskra háskóla skipa samstarfsnefnd háskólastigsins. Nefndin skal koma saman reglulega og fjalla um málefni er varða starfsemi og hagsmuni hlutaðeigandi skóla og veita umsögn í málum sem ráðuneyti eða einstakir háskólar vísa til hennar. Nefndin setur sér nánari starfsreglur. Menntamálaráðherra og háskólarnir geta falið nefndinni, eða sjálfstæðum stofnunum sem hún á aðild að, umsjón með ýmsum sameiginlegum verkefnum háskólastigsins.

II. Ábendingar og athugasemdir (m.a. með vísan til bréfs samstarfsnefndar til menntamálaráðherra dags. 29. ágúst 2005).

1. Markmið og gildissvið laganna

Í samræmi við löggjafarhefð fer vel á því að inngangskafli laganna hafi bæði að geyma afmörkun á gildissviði og lýsingu á markmiðum laganna. Einkum verður að leggja áherslu á það heildarmarkmið að veita vandaða háskólamenntun og stunda rannsóknir á grundvelli tiltekinna forsendna sem hafa verið hornsteinar háskólastarfs frá öndverðu.

Gildissvið laganna þarf einnig að vera ótvírætt hvað það varðar, að háskólar sem stjórnskipulega falla undir önnur ráðuneyti en menntamálaráðuneyti, lúti efnisreglum þeim sem fram koma í rammalögum um háskóla. Við núverandi aðstæður er hér átt við Landbúnaðarháskóla Íslands og Hólaskóla.

Leggja verður sérstaka áherslu á það almennt, að rammalög um háskóla geymi skýr og gagnsæ viðmið og sem allra fæstar tilviksbundnar heimildir til frávika.

Þá ber að athuga að 3. málsl. 1. mgr. 2. gr. hefur efnislega að geyma markmiðslýsingu og er lagt til að hann flytjist ásamt viðbót í 1. gr.

Á framangreindum forsendum er lagt til að I kafli fái heitið „Markmið og gildissvið“ og að orðalagi 1. gr. sé breytt.

2. Skilgreiningar lykilhugtaka

Mikilvægt er að lögin og þau skýringargögn sem þeim tengjast, hafi að geyma skilgreiningar á lykilhugtökum sem varða háskólastigið og tilvísanir til grundvallarskjala varðandi alþjóðleg viðmið í háskólastarfi. Sérstaklega þarf að huga vel að skilgreiningu hugtaksins „fræðasvið“ í lögunum og öðrum efnisatriðum sem skilyrði viðurkenningar byggjast á, sbr. liði a – i í 3. gr. Þá verður að samræma hugtakanotkun í textanum, m.a. hvað varðar ferli innra og ytra mats. Nánar er vikið að því í tölulið 4 í þessum athugasemdum.

Nauðsynlegt er að frumvarpinu fylgi ítarleg greinargerð og skýringar við einstök ákvæði sem byggja megi lagaframkvæmdina á. Er þetta einkum áríðandi þar sem endurskoðuð löggjöf mun hafa að geyma mörg nýmæli og mun skipta miklu um framvindu og velferð samfélagsins.

3. Ákvæði um sjálfstæði háskóla og akademískt frelsi (sbr. lið 1.2 í bréfi)

Í fyrirliggjandi drögum er sjálfstæði háskóla skilgreint út frá valdheimildum, en réttara er að skilgreina þetta atriði pósitívt út frá hlutverki háskólanna og markmiðum með starfsemi þeirra. Hafa má hliðsjón af nýrri norskri löggjöf um háskóla hvað þetta varðar. Því er lagt til að breyting verði gerð á 3. mgr. 2. gr.

4. Fyrirkomulag gæðaeftirlits

V. kafli laganna þarfnast frekari umræðu og úrvinnslu. Skörun er á milli ákvæða og efnisatriða. Þannig hlýtur að koma til greina að sameina ákvæði (t.d. 14. - 16. gr.), skerpa á meginatriðum reglubundinna matsferla.

Þá er það grundvallaratriði að óhludrægni í matsferlum skv. V. kafla sé tryggð með því að sjálfstæð stofnun, óháð bæði háskólunum og stjórnvöldum, gegni lykilhlutverki við gæðaeftirlit á háskólastigi. Þetta er í samræmi við erlend viðmið um tryggingu gæða í starfi háskóla, bæði í Evrópu og N-Ameríku.

Nauðsynlegt er, í þessu ljósi, að fara hér nokkrum orðum um hugtök og einstakar greinar V. kafla.

Um 11. gr. *Markmið með gæðaeftirliti.* Nauðsynlegt er að fram komi (t.d. í d-lið) að eitt helsta markmiðið með því að háskólar lúti samræmdu gæðaeftirliti er að tryggja að *auðvelt sé að bera saman* námskröfur og prófgráður, bæði innanlands og utan. Þetta tengist einu helsta markmiði Bolognaferlisins um hreyfanleika nemenda og kennara milli skóla og milli landa.

Hugtakanotkun. Síðar í 11. gr. er fjallað um innra mat og ytra mat. Rétt er að benda á að þessi hugtök eru iðulega notuð í tvenns konar merkingu, annars vegar í tengslum við (stundlegar) ytri úttektir og hins vegar í tengslum við (varanlegt) ytra mat á tilteknum starfsþáttum. Þannig er „ytra mat“ ýmist notað um úttektir ytri mats- eða eftirlitsaðila *eða* um ytra eftirlit t.d. með námsleiðum, prófgráðum eða innra gæðakerfi háskóla. Á hliðstæðan hátt er „innra mat“ ýmist notað um undanfara ytra mats, þ.e. sjálfsmat stofnunar, deildar, námsgreinar eða annarrar einingar, sem

venjulega lýkur með ritun sjálfmatsskýslu *eða* að það er notað um innra gæðakerfi háskóla.

Í 11. gr. virðist átt við fyrri merkinguna, þ.e. ytra mat *qua* úttektir og innra mat *qua* undanfarandi sjálfsmat. Í 16. gr. virðist einnig notast við þessa merkingu, nema að í staðinn fyrir innra mat er nú talað um „gæðakerfi": „Menntamálaráðuneyti greiðir kostnað vegna ytra mats, en viðkomandi háskóli greiðir kostnað vegna innra gæðakerfis". Hér á augljóslega að standa að viðkomandi háskóli greiði kostnað vegna innra mats eða sjálfsmats. Í 12. gr. virðist aftur á móti síðari merkingin lögð til grundvallar, en þar segir að „sjálfsmat deilda skólans" skuli vera „hluti af daglegu starfi".

Ytri úttektir. Í 11. gr. segir að menntamálaráðuneytið geri áætlanir um framkvæmd ytri úttekta til þriggja ára. Til þess að ytri úttektir þjóni markmiði sínu sé nauðsynlegt að þær fari fram með reglubundnum hætti, svo hægt sé að mæla og meta árangur, þróun og framfarir. Er þetta í samræmi við ákvæði í skýrslu ENQA „Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area" sem samþykkt var á fundi menntamálaráðherra Bolognaferlisins í Bergen í maí sl. og gert er ráð fyrir að verði komin til framkvæmdar m.a. hér á landi árið 2007.

Um 12. gr. *Formlegt gæðakerfi.* Gæta þarf að því hvað átt er við með „gæðakerfi" og að ljóst sé til hvaða „alþjóðlegra viðmiða" er vísað. Augljóst hlýtur að vera að m.a. er átt við framangreinda skýrslu ENQA enda hafa íslensk stjórnvöld og háskólar tekið virkan þátt í mótun markmiða og viðmiða Bolognaferlisins.

Um 13. gr. *Orðalag:* Hér segir m.a. að ytra mat skuli taka til „allra þeirra þátta sem snerta nám og kennslu". Betra er að orða það þannig matið taki til meginþátta í kennslu og námi.

Ytri matshópur. Í 13. gr. segir m.a. um skipan ytri matshóps að í hópnum séu „bæði innlendir og erlendir" aðilar. Í 4. gr. c reglna um gæðaeftirlit með háskólakennslu nr. 666/2003 er nánar kveðið á um þetta, en þar segir: „Að minnsta kosti einn í hópnum skal vera starfandi erlendis". Leggja verður áherslu á að ytra mat á starfi íslenskra háskóla lúti alþjóðlegum viðmiðum. Mikilvægur þáttur í því að tryggja þetta er að *a.m.k. helmingur* þeirra sem skipa ytri matshóp séu erlendir sérfræðingar með víðtæka reynslu á því (fag)sviði sem úttektin tekur til. Þessi athugasemd á einnig við um 15. gr.

Um 14. gr. *Orðalag:* Hér segir að „háskólar senda menntamálaráðuneytinu árlega skýrslur um mat á rannsóknum." Nær væri að segja að háskólar senda ráðuneytinu árlega skýrslu um mat og *árangur* í rannsóknum. Ljóst er að þau viðmið sem menntamálaráðuneytið mun birta skv. þessari grein og lögð skulu til grundvallar við mat á árangri rannsóknastarfs verða að liggja fyrir við meðferð frumvarpsins á Alþingi, þar sem þau eru ein af grundvallarforsendum lagasetningarinnar og þar með lagaframkvæmdarinnar. Sjá einnig tölulið 6 í þessum athugasemdum.

Um 17. gr. Í greininni segir að menntamálaráðherra geti falið „nefnd, stofnun, fyrirtæki eða öðrum til þess bærum aðilum, innlendum eða erlendum, að annast almenna umsýslu með gæðastarfi háskóla, þ.m.t. með ytri gæðamat. Sama gildir um framkvæmd ytra gæðamats."

Hér vakna ýmsar spurningar. Í fyrsta lagi: Er átt við að ráðherra geti falið ólíkum aðilum að annast ytra mat á háskólum, einum í dag og öðrum á morgun? Þannig hefur þetta verið í reynd og er afar óheppilegt, m.a. vegna þess að aðilarnir (sérfræðingahópar, ráðgjafafyrirtæki, endurskoðunarfyrirtæki) eru misvel til þess fallnir að sinna þessu hlutverki. Í öðru lagi: Hvað merkir „almenn umsýsla með gæðastarfi háskóla"? Varla er átt við uppbyggingu og framkvæmd gæðakerfis skólanna, þar sem það hlýtur að vera á ábyrgð skólanna sjálfra. Og hver er munurinn á almennri umsýslu og ytra gæðamati, sem skv. orðanna hljóðan í greininni („þ.m.t.") er þáttur í hinni almennu umsýslu? Og loks: Hver er munurinn á almennri umsýslu með ytra mati og framkvæmd ytra mats?

Samstarfsnefndin telur að framkvæmd ytra mats og eftirlits með gæðum háskólastarfs skuli vera á höndum sjálfstæðrar stofnunar eða annars faglegs aðila og bendir m.a. í því sambandi á skýrslu ENQA: „Independence: Agencies should be independent to the extent both that they have autonomous responsibility for their operations and that the conclusions and recommendations made in their reports cannot be influenced by third parties such as higher education institutions, ministries or other stakeholders." (Bls. 8)

Í 2. mgr. 17.gr. segir: „Heimilt er menntamálaráðherra að láta fara fram sérstakt mat á háskóla...". Ekki er ljóst hvað felast á í þessu „sérstaka mati" og hver er munurinn á því og „ytra mati" sem fjallað er um t.d. í 13. gr.

Á þessum forsendum er lagðar til breytingar á 13., 14., 15.. og 17. gr. en áréttað er að skoða verður framsetningu kaflans í heild.

5. Viðurkenning og starfsleyfi

Skýra þarf ákvæði frumvarpsdraganna þannig að ljóst sé hver framvinda mála er, annars vegar þegar um grunnviðurkenningu á starfsemi háskóla er að ræða, sbr. III. kafla, og hins vegar þegar viðurkenningin beinist að einstökum námsleiðum og prófgráðum, sbr. einkum IV. kafla. Í grunnviðurkenningu felst í raun að skóla er veitt leyfi til að starfa sem háskóli, m.ö.o. honum er veitt starfsleyfi, en í viðurkenningu á einstökum námsleiðum eða prófgráðum felst staðfesting á því að umrætt nám falli innan starfsleyfis viðkomandi háskóla og að skólinn hafi faglegar forsendur til þess að sinna kennslu og/eða rannsóknum á því fræðasviði.

Í núgildandi löggjöf er notast við starfsleyfishugtakið og er lagt til að svo verði gert áfram. Á hinn bóginn verði hugtakið „viðurkenning" notað um einstakar námsleiðir og prófgráður. Þannig sé starfsleyfi háskóla afturkallað ef skólinn uppfyllir ekki þau skilyrði sem greinir í liðum a – i í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsdraganna. Viðurkenning er hins vegar felld úr gildi ef í ljós kemur að háskóli hafi ekki (lengur) faglegar forsendur til þess að stunda kennslu eða rannsóknir í tiltekinni fræðigrein.

Samstarfsnefndin bendir á, að skoða verði almennt hvernig haga beri skipun í umsagnarnefndir varðandi viðurkenningu á hæfni háskóla á einstökum fræðasviðum og til þess að bjóða upp á nám til doktorsprófs. Mikilvægt er að fulltrúar háskólasamfélagsins eigi aðild að slíkum nefndum og að störf þeirra lúti gegnsæjum reglum sem tryggi óhlutdrægni.

Þá athugast að í frumvarpsdrögin vantar tilvísun milli 7. gr. (IV. kafla) og 27. gr. sem fjallar um prófgráðulista ráðuneytisins. Tryggja þarf birtingu og aðgengi að öllum opinberum skrám um prófgráður.

Ljóst er að það getur verið viðurhlutamikið að fella niður viðurkenningu háskóla til kennslu og/eða rannsókna á tilteknu fræðasviði. Skýrt þarf að vera í lögunum að við þær aðstæður sé réttarstaða stúdenta tryggð. Jafnframt þarf að liggja fyrir að slíkar íþyngjandi ákvarðanir verða ekki teknar án veigamikils rökstuðnings.

Á þessum forsendum er lagt til að I. kafli fái heitið „Starfsleyfi háskóla". Ennfremur þarf að taka til athugunar að ákvæði 6. mgr. 3. gr. verði rýmkuð eða þeim sleppt (um að viðurkenning á fræðasviði falli úr gildi ef starfsemi á sviðinu liggur niðri í tvö ár samfleytt).

6. Formleg viðmið um æðri menntun og prófgráður

Ákvæðum 7. gr. frumvarpsdraganna er ætlað að afmarka þann þátt Bologna-ferlisins sem snýr að svonefndu „Qualifications Framework" (QF). Ljóst er að þessi formlegu viðmið verða lykilatriði við alla framkvæmd endurskoðaðra rammalaga, og það sama gildir einnig um þau viðmið varðandi gæði og árangur í rannsóknum sem matsferli skv. V. kafla byggist á (sbr. vinnu á vegum vísindanefndar Vísinda- og tækniráðs). Þar sem þessi gögn eru veigamiklar forsendur laganna er nauðsynlegt að þau liggi fyrir þegar frumvarpið verður tekið til efnislegrar meðferðar á Alþingi.

7. Sjónarmið sem ákvörðun fjárveitinga eru byggð á (sbr. lið 1.3 í bréfi)

Skerpa verður á viðeigandi ákvæðum frumvarpsdraganna hvað þetta varðar. Meðal annars komi fram að það sé skilyrði fyrir opinberum fjárveitingum til kennslu á tiltekinni námsleið að efnisinntak námsleiðarinnar hafi hlotið viðurkenningu ráðuneytisins þar sem fram komi til hverra af þremur meginstigum háskólanáms viðurkenningin taki (grunnnám, meistarastig, doktorsstig). Þetta á sérstaklega við um nám sem er nauðsynleg forsenda fyrir öflun starfsréttinda, sem og nám á meistarastigi og nám á doktorsstigi.

Þá er lokamálsliður 25. gr. á skjön við almenna lagaframkvæmd og er lagt til að hann verði felldur brott.

8. Heimildir ríkisháskóla til öflunar og ráðstöfunar tekna (sbr. lið 1.4)

Frumvarpsdrögin koma vel til móts við það meginmarkmið sem fram kom á fundinum í ráðuneytinu 21. september sl. að endurskoðuð lög taki til háskólanna allra með jöfnum hætti. Þannig er ekki gert ráð fyrir að nein ákvæði laganna kveði sérstaklega á um ríkisháskólana, en samhliða er þó reiknað með að ákvæði í sérlögum um ríkisháskólana verði samræmd, m.a. hvað varðar heimildir þeirra til þess að eiga aðild að atvinnurekstri. Enn fremur ætti að rýmka heimildir ríkisháskólanna til öflunar og ráðstöfunar tekna af atvinnurekstri þannig að staða allra háskóla sé jöfn gagnvart lögum hvað hvað þetta varðar.

9. Ákvæði um hæfi háskólakennara

Í frumvarpsdrögunum er nokkuð vel séð fyrir ákvæðum um hæfi háskólakennara og sérfræðinga. Hér er um mjög mikilvægt sameiginlegt gæðamálefni háskólastigsins að

ræða og brýnt að sömu reglur gildi um dómnefndir óháð því á hvaða grundvelli háskólar starfa.

Skýrt þarf að vera í lagatextanum að dómnefnd hafi metið umsækjanda hæfan til þess að taka við því starfsheiti sem honum er boðið. Á hinn bóginn er það vafamál hvort framkvæmanlegt er eða skynsamlegt að gera það að almennri reglu, að dómnefndarmenn hafi sjálfir hlotið hæfnismat dómnefndar, eins og gert er ráð fyrir í frumvarpsdrögunum.

Á þessum forsendum er lögð til breyting á 21. gr. Jafnframt er áréttuð sú skýring sem fram kemur í II. lið hér að framan, um mismunandi vægi þátta í hæfnismati prófessora.

10. Inntökuskilyrði

Ákvæði frumvarpsdraganna um inntökuskilyrði eru ófullkomin og þarfnast frekari úrvinnslu. Þar verður að leggja megináherslu á að inntökuskilyrði í íslenska háskóla séu sambærileg við það sem krafist er í alþjóðlega viðurkenndum skólum. Íslenska stúdentsprófið tryggir þetta markmið, en árétta ber að heimild til þess að víkja frá skilyrðinu um stúdentspróf er í eðli sínu undanþáguheimild.

Er lagt til að 1. mgr. 22. gr. breytist. Jafnframt er vísað til þeirra sjónarmiða sem fram eru sett í II. lið hér að framan.

11. Samstarfsnefnd háskólastigsins

Ákvæðið um samstarfsnefnd háskólastigsins þarfnast nánari skoðunar. Nefndin verður að vera sjálfstæð í störfum í samræmi við það sjálfstæði sem háskólarnir njóta. Mikilvægt er að bæði ráðherra og háskólarnir geti ákveðið þau verkefni sem hentugt er að sinna sameiginlega á vettvangi nefndarinnar. Nægjanlegt virðist að lögin veiti samstarfsnefndinni heimild og svigrúm til þess að starfsrækja slík sameiginleg verkefni og eiga aðild að fyrirtækjum í því sambandi, sbr. hugmyndir nefndarinnar um að setja á laggirnar Samstarfsnet íslenskra háskóla. Jafnframt þarf að vera ótvírætt að allir ríkisháskólar eigi aðild að samstarfsnefndinni, óháð því undir hvaða ráðuneyti þeir heyra stjórnskipulega, sbr. tölulið 1 í þessum athugasemdum.

Með vísan til þess að er lagt til endurskoðað orðalag á 29. gr.

12. Aðfararnám

Í fyrirliggjandi drögum er ákvæði (lokamálsl. 4. mgr. 5. gr.) um aðfararnám fyrir einstaklinga sem ekki uppfylla inntökuskilyrði í háskóla. Eðli málsins samkvæmt telst þetta nám ekki vera á háskólastigi og því er ekki rétt að geta þess í kaflanum um námsframboð og prófgráður. Eðlilegast væri að ákvæði í þessa veru séu í lögum um framhaldsskólastigið, en það mætti einnig koma því inn í 22. gr. (um inntökuskilyrði), sjá að öðru leyti athugasemd undir lið II. hér að framan.

13. Stjórnskipan

Samstarfsnefnd gerir athugasemd við framsetningu á hlutverki háskólaráðs í 18. gr. Í nokkrum háskólum er þetta hlutverk falið „stjórnum" í heild eða að hluta. Auk þess er það á skjön við megindrætti í stjórnskipan háskóla að háskólaráð ákveði hlutverk

rektors. Á hinn bóginn verður að halda til haga því megineinkenni í stjórnskipan háskóla að nemendur eigi aðkomu að stjórnun faglegra málefna skólans.

Þá er ekki sjálfgefið að binda það í almenn lög að háskólafund skuli halda, þar sem vega verður saman fjölda nemenda, starfsmanna og umfang og eðli starfseminnar í kennslu og rannsóknum og það hlutverk háskólafundar að vera vettvangur stefnumótunar og umræðu um málefni viðkomandi háskóla með aðild allra hagsmunaaðila háskólans. Þess vegna er lögð til orðalagsbreyting á 18. og 19. gr. auk færslu á ákvæði um ársfund (úr 26. gr.).

14. Gildistaka

Taka verður skýrt fram í gildistökuákvæði að viðurkenning sem háskólar njóta við gildistöku laganna haldist.

15. Önnur atriði

a) Ákvæði 2. mgr. 4. gr. (reglur um þýðingu heita háskóla á erlend tungumál) fari út þar sem frumvarpið hefur að svo stöddu ekki að geyma nein viðmið um mismunandi tegundir háskóla og aðgreiningu eftir hlutverkum og starfsemi (university og college)

b) Inn komi sjálfstætt ákvæði um réttindi fatlaðra nemenda til þess að njóta aðstoðar í háskólanámi. Hafa má hliðsjón af 19. gr. laga nr. 80/1996, um framhaldsskóla í þessu sambandi, en einnig þarf að koma fram að fé er veitt sérstaklega til þessa þáttar.

c) Orða þarf skýrar efnisatriði sem fram koma í 9. gr. Ákvæði um sameiginlegar prófgráður þurfa að vera í samræmi við þá þróun sem á sér stað m.a. til þess að tryggja réttaröryggi stúdenta. Lagt er til að orðalag verði fært til betra horfs, m.a. með hliðsjón af fyrri tillögum samstarfsnefndarinnar sbr. bréf til ráðuneytisins dags. 13. október 2003.

d) Háskólum á að vera skylt að setja sér siðareglur. Jafnframt þurfa þeir heimild til þess að setja á stofn vísindasiðanefnd(ir) og nefndir til þess að fylgja eftir almennum siðareglum.

Reykjavík, 29. ágúst 2005

Hæstvirtur menntamálaráðherra.

Á undanförnum misserum hefur samstarfsnefnd háskólastigsins ítrekað rætt um nauðsyn þess að yfirfara gildandi lög um háskóla nr. 136/1997. Endurskoðun er aðkallandi einkum í ljósi þess að allmiklar breytingar hafa orðið á háskólaumhverfinu hér á landi frá því lögin voru sett og einnig vegna þess að frá árinu 1999 hafa rúmlega 40 Evrópuríki tekið höndum saman um stefnumótun í æðri menntun í Evrópu með Bolognayfirlýsingunni og Bolognaferlinu í kjölfar hennar. Markmiðið með þessu ferli er að myndað verði það sem kallast Evrópusvæði æðri menntunar (European Higher Education Area) fyrir árið 2010. Ennfremur skal vísað til yfirlýsingar um forsendur og frelsi háskóla dags. 15. júní 2005 (sjá hjál.)

Á fundi samstarfsnefndarinnar 12. apríl sl. var ákveðið að fela vinnuhópi að setja fram hugmyndir um efnisatriði sem gætu komið til athugunar við endurskoðun laga um háskóla, nr. 136/1997. Ólafur Proppé, rektor KHÍ, stýrði starfi vinnuhópsins og aðrir í hópnum voru Hjálmar H. Ragnarsson, rektor LHÍ og forsetar lagadeilda þeirra háskóla sem starfrækja lagadeildir, þau Páll Hreinsson, prófessor, forseti lagadeildar HÍ, Mikael M. Karlsson, prófessor, forseti félagsvísinda- og lagadeildar HA, Þórður S. Gunnarsson, forseti lagadeildar HR og Bryndís Hlöðversdóttir, forseti lagadeildar Bifrastar.

Um miðjan ágúst sl. skilaði vinnuhópurinn hugmyndum sínum til samstarfsnefndarinnar um það að hverju hann teldi æskilegt að huga við samningu nýrra laga um háskóla. Fjallað var um málið á fundi samstarfsnefndar 29. ágúst sl. og er niðurstaða nefndarinnar eftirfarandi:

1. Lögin fjalli um starfsskilyrði háskóla á Íslandi

    1.1 Markmið með starfsemi háskóla
    1.2 Ákvæði um sjálfstæði háskóla og akademískt frelsi
    1.3 Sjónarmið sem ákvörðun fjárveitinga til háskóla eru byggð á
    1.4 Heimildir fyrir ríkisháskóla til að afla sértekna og til að ráðstafa þeim að vild í þágu viðkomandi stofnunar

2. Lögin fjalli um gæðamál háskóla, s.s. gæðakröfur og gæðaeftirlit með kennslu og rannsóknum, sbr. ráðherrafund Bologna ferilsins í Bergen 19. maí sl.

    2.1 Eiga að vera samræmdir gæðastaðlar eða kvarðar á einhverjum sviðum?
    2.2 Ákvæði um gæðastjórnun háskóla sem fá fjármagn frá opinberum aðilum
    2.3 Ákvæði um ytra- og innra eftirlit
    2.4 Lágmarkskröfur um hæfi kennara og vísindamanna
    2.5 Ákvæði um inntökuskilyrði

3. Skýrt þarf að koma fram í lögum hvaða valdheimildir liggja annars vegar hjá háskólum og hins vegar hjá menntamálaráðherra til að ákveða t.d. hvaða greinar verði kenndar. Nauðsynlegt er að lögin taki skýrlega af skarið um valdheimildir og valdmörk um helstu ákvarðanir. Í lögunum þurfa að vera ákvæði um hvernig staðið skuli að viðurkenningu (accreditation) á nýjum námsleiðum og prófgráðum. Ennfremur verði til staðar heimild fyrir háskólana til þess að veita sameiginlegar prófgráður með öðrum háskólum, innlendum og erlendum.

4. Stjórnkerfi háskóla
   Það er ekki skynsamlegt að lögfesta stjórnskipulag háskóla í hin almennu háskólalög. Þessi niðurstaða byggist á eftirfarandi sjónarmiðum:

   a) Stjórnkerfi hvers skóla endurspeglar m.a. markmið hans og áherslur í starfi, svo og stærð hans. Því er eðlilegt að stjórnkerfi háskóla séu ólík. Af þessum sökum er reglusetning um þetta efni ekki heppileg í *almennum lögum* heldur er heppilegra að setja reglur um stjórnkerfi hvers skóla í *sérlög* sem gilda um hvern skóla svo og reglur hans.

   b) Sérlög gilda um alla ríkisháskóla þar sem settar hafa verið sérstakar reglur um stjórn og skipulag hvers háskóla. Þessi staðreynd leiðir lagalega til þess að ákvæði IV. kafla laga nr. 136/1997 eru nánast *án réttaráhrifa*, þ.e.a.s. *sérlög* allra skólanna ganga framar hinum *almennu ákvæðum* IV. kafla laganna. Þannig þjónar IV. kafli aðallega því hlutverki að vera fyrirmynd eða „módel" að þeirri grunnhugmynd sem gengið er út frá við samningu reglna að stjórn hvers ríkisháskóla þegar sérlög eru sett um þá. Ekki verður séð að nauðsynlegt sé að lögfesta slíka grunnfyrirmynd enda vandséð hvaða aðila ætlunin er að binda með slíkum reglum.

Virðingarfyllst,

Ágúst Sigurðsson
rektor LBHÍ

Ólafur Proppé
rektor KHÍ

Guðfinna S. Bjarnadóttir
rektor HR

Runólfur Ágústsson
rektor á Bifröst

Hjálmar H. Ragnarsson
rektor LHÍ

Skúli Skúlason
rektor Hólaskóla

Kristín Ingólfsdóttir
rektor HÍ

Þorsteinn Gunnarsson
rektor HA

Fylgiskjal II.

Umsögn Háskólans á Akureyri.
(24. febrúar 2006.)

Háskólinn á Akureyri fagnar efni frumvarpsins og telur að það geti styrkt grundvöllinn undir starfsemi háskóla í landinu. Sérstaklega ber að fagna þeirri áherslu sem er á óháð faglegt mat og eftirlit með gæðum kennslu og rannsókna en það er hinn rauði þráður er gengur í gegnum frumvarpið. Þá er einnig jákvætt að frumvarpið tekur til háskólanna allra, óháð rekstrarformi. Ennfremur endurspeglar efni frumvarpsins þá þróun sem verið hefur í nágrannalöndunum varðandi málefni háskóla.

Hér á eftir fara athugasemdir við einstaka kafla eða einstakar greinar frumvarpsins.

Í II. kafla 3. gr. eru tilgreind skilyrði fyrir því að stofnun geti fengið viðurkenningu sem háskóli. Skilyrðin eru bæði almenn og bundin fræðasviði. Almennu skilyrðin eru talin upp í 3. gr. í stafl. a. til i. Í 3. gr. 5. mgr. segir að menntamálaráðherra skipi þrjá óháða og sérfróða einstaklinga í nefnd er veitir umsögn um umsóknir um viðurkenningu á tilteknum fræðasviðum. Í 2. mgr. 3. gr. er sagt að ráðherra veiti háskólum viðurkenningu að uppfylltum skilyrðum laga þessara. Ákvörðun ráðherra er bæði nauðsynlegt og nægilegt skilyrði þess að háskóli hljóti viðurkenningu. Það er ástæða til að taka eftir því að ákvörðun ráðherra er ekki bundin af niðurstöðu þeirra nefndar sem hann skipar til að veita umsögn og hann skipar nefndina án tilnefninga. Þetta merkir að ráðherra hefur óskorað vald til að skipa svona umsagnarnefnd og getur tekið ákvörðun sem gengur gegn niðurstöðu hennar. Það er ástæða til að bæta við eftirfarandi setningu í 5. mgr.: "Menntamálaráðherra er einungis heimilt að veita háskóla viðurkenningu hafi meirihluti umsagnarnefndarinnar mælt með því."

Í II. Kafla, 5. gr. er fjallað um formleg viðmið um æðri menntun og prófgráður sem ráðherra mun gefa út í kjölfar lagasetningarinnar. Þar verður lýst þeirri þekkingu, hæfni og færni sem námsmenn eiga að ráða yfir í námslok. Háskólinn á Akureyri vill í því sambandi vekja athygli á hugtakinu upplýsingalæsi sem skilgreint er í *Stefnu menntamálaráðuneytis um upplýsingatækni í menntun, menningu og vísindum 2005-2008* sem "færni í að nýta sér tölvur og

upplýsingatækni til að afla sér upplýsinga og þekkingar sem og getu til að vinna úr upplýsingum á gagnrýninn og skapandi hátt". Háskólinn telur færni í upplýsingalæsi eina af forsendunum fyrir árangri við nám í upplýsingatæknivæddu samfélagi nútímans og nauðsynlegt veganesti nemendum þegar þeir halda til framtíðarstarfa.

Í III. Kafla, 7. gr. má benda á ákveðna annmarka þegar rætt er um viðurkenndar prófgráður og lokapróf. Þar er talað um diplómapróf í sama flokki og gráðurnar bakkalárpróf, meistara- og kandídatspróf og loks doktorspróf. Það mætti skilja af þessum texta að diplóman sé fjórða viðurkennda prófgráðan í þessari upptalningu en svo er ekki. Þetta er hins vegar skýrt betur í athugasemdunum með lagafrumvarpinu, en mætti koma fram með skýrari hætti í sjálfum lagatextanum.

Í 7. gr. 4. mgr. segir að menntmálaráðherra skipi þrjá óháða og sérfróða einstaklinga í nefnd er veitir umsögn um hæfi háskóla til að veita doktorsgráður. Í framhaldi af fyrri ábendingu í þessu bréfi varðandi 3. gr. 5. mgr. Er lagt til að eftirfarandi setning bætist við: "Menntamálaráðherra er einungis heimilt að veita háskóla heimild til að bjóða nám til doktorsprófs hafi meirihluti umsagnarnefndarinnar mælt með því."

Í IV. Kafla um eftirlit með gæðum kennslu og rannsókna verður það að vera grundvallaratriði að óhlutdrægni í matsferlum sé tryggð með því að sjálfstæðir matsaðilar, óháðir bæði háskólunum og stjórnvöldum, gegni lykilhlutverki við gæðaeftirlit á háskólastigi. Þetta er í samræmi við erlend viðmið um tryggingu gæða í starfi háskóla, bæði í Evrópu og N-Ameríku.

Í 14. gr. segir m.a. um framkvæmd ytra mats að „bæði innlendir og erlendir sérfræðingar" skuli að jafnaði koma að því mati. Í þessu sambandi verður að leggja áherslu á að ytra mat á starfi íslenskra háskóla lúti alþjóðlegum viðmiðum. Háskólinn á Akureyri telur að faglegt og óháð mat verði aðeins tryggt með því að fela erlendum eftirlitsstofnunum, með víðtæka fagþekkingu á þessu sviði, framkvæmd þessa mats. Jafnframt þarf að tryggja að fagþekking á sviði mats og eftirlits byggist upp innan íslenskra háskóla en ekki er tekið á því atriði í frumvarpinu.

Í VI. Kafla, 18. gr., leggur Háskólinn á Akureyri til að bætist við ný málsgrein sem gæti orðast svo: "Þeir sem ráðnir eru í störf prófessora skulu að öðru jöfnu hafa lokið doktorsprófi". Eðlilegt má telja að lög um háskóla endurspegli þá skipan að til prófessora séu gerðar ríkastar hæfniskröfur, bæði hvað varðar menntun og þann þátt sem snýr að árangri og viðurkenningu á starfssviðinu. Vægi hvors þáttar um sig getur þó, eðli málsins samkvæmt, verið nokkuð mismunandi milli fræðigreina. Nauðsynlegt er að lögin tilgreini þá menntunarkröfu sem helst á við í hefðbundnu fræðilegu háskólastarfi, þ.e. að prófessorar hafi yfirleitt lokið doktorsprófi, en

jafnframt komi fram, bæði í lagatextanum og greinargerð að þessi skipan geti verið með öðrum hætti.

Í VII. kafla eru ákvæði 20. gr. um áfrýjunarnefnd í kærumálum háskólanema óþarflega smásmuguleg og þarf að gæta þess sérstaklega að valdsvið og verklag nefndarinnar brjóti ekki í bága við sjálfstæði háskóla sem kveðið er á um í 2. gr.

VIII. kafli um fjárhagsmálefni þarfnast nokkurrar umfjöllunar. Eins og tekið var fram í upphafi þá tekur frumvarpið til allra háskóla, sem hlotið hafa viðurkenningu menntamálaráðuneytis, óháð rekstrarformi. Í framkvæmd hafa stjórnvöld hins vegar búið háskólunum ólíkt fjárhagsumhverfi sem hefur mismunun í för með sér, einkum hvað varðar möguleika þeirra til tekjuöflunar. Þannig hafa einkaskólar á háskólastigi heimild til þess að innheimta skólagjöld en ríkisháskólum er ekki heimilt að afla tekna með þessum hætti. Fjárveitingar háskóla sem heyra undir menntamálaráðuneyti eru ákveðnar samkvæmt tilteknu reiknilíkani en þetta reiknilíkan nær ekki til landbúnaðarskóla á háskólastigi. Í 22. gr. er þó tekið fram að kveðið skuli á um gjaldtökuheimildir í ríkisháskólum, sem heyra undir menntamálaráðherra, í sérlögum sem um þá gilda. Þess er vænst að endurskoðun sérlaga leiðrétti ofangreindan mismun á fjárhagsumhverfi háskólanna.

21. gr. síðasta mgr. hljóðar svo: "Ráðherra er heimilt að kveða sérstaklega á um greiðslur úr ríkissjóði til háskóla fyrir nám einstaklinga sem ekki hafa ríkisfang innan Evrópska efnahagssvæðisins." Ekki verður komist hjá því að gera athugasemd við þetta ákvæði. Í þessu gæti verið falið skerðingarákvæði þar sem íslensk stjórnvöld eru í reynd að hindra ríkisháskóla hér á landi að taka við nemendum sem ekki hafa ríkisfang innan EES. Ríkisháskólar hér á landi munu ekki treysta sér til að mennta nemendur frá löndum utan EES með þau skilaboð frá stjórnvöldum að greiðslur fyrir þá verði væntanlegar afnumdar. Einkaskólar munu hins vegar geta haldið áfram að mennta nemendur sem svo háttar um þar sem þeir hafa að óbreyttum lögum heimild til að innheimta skólagjöld en ríkisháskólar ekki. Íslensk stjórnvöld og háskólamenn hafa frá örófi alda lagt ríka áherslu á að íslenskir námsmenn geti farið um allan heim og stundað nám í öðrum löndum hindrunarlaust. Skerðingarákvæði sem þetta gagnvart erlendum námsmönnum sem hafa hug á því að stunda nám hér á landi gæti haft áhrif á vilja annarra ríkja að taka við íslenskum námsmönnum. Þá ber að undirstrika að það er mikilvægur prófsteinn á gæði íslensks háskólastarfs að námsmenn erlendis frá kjósi að stunda nám hér á landi. Frá því sjónarmiði og ekki síst til að styrkja meginmarkmið frumvarpsins um aukin gæði í háskólastarfi ber stjórnvöldum að sjá til þess að auðvelda íslenskum háskólum að taka við námsmönnum erlendis frá en ekki bregða fæti fyrir þá þróun. Háskólinn á Akureyri leggur til að þessi grein falli brott en í staðinn komi nýtt ákvæði á viðeigandi stað í frumvarpið sem orðist svo: "Heimilt er ríkisháskólum að innheimta skólagjöld vegna nemenda sem hafa ríkisfang utan hins Evrópska efnahagssvæðis."

Í IX. Kafla, 26. gr. er fjallað um samstarfsnefnd háskólastigsins. Háskólinn á Akureyri leggur til að við greinina bætist ný málsgrein sem orðist svo: "Menntamálaráðherra og háskólarnir geta falið nefndinni, eða sjálfstæðum stofnunum sem hún á aðild að, umsjón með ýmsum sameiginlegum verkefnum háskólastigsins." Þessi tillaga er hér lögð fram til að leggja áherslu á að nefndin þurfi að vera sjálfstæð í störfum í samræmi við það sjálfstæði sem háskólarnir njóta. Mikilvægt er að bæði ráðherra og háskólarnir geti ákveðið þau verkefni sem hentugt er að sinna sameiginlega á vettvangi nefndarinnar. Nægjanlegt virðist að lögin veiti samstarfsnefndinni heimild og svigrúm til þess að starfrækja slík sameiginleg verkefni og eiga aðild að fyrirtækjum í því sambandi, sbr. hugmyndir nefndarinnar um að setja á laggirnar Samstarfsnet íslenskra háskóla sem m.a. hefði hlutverki að gegna við að fylgja eftir áherslum frumvarpsins um eflingu gæða í háskólastarfseminni.

Háskólinn á Akureyri mælir með því að umrætt frumvarp verði samþykkt með þeim breytingum sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan.

Virðingarfyllst,

Þorsteinn Gunnarsson

Þorsteinn Gunnarsson, rektor

Fylgiskjal III.

Umsögn Listaháskóla Íslands.
(24. febrúar 2006.)

Listaháskólinn hefur fengið til umsagnar frumvarp menntamálaráðherra til laga um háskóla. Það er skoðun skólans að með þessari lagasetningu náist þau almennu markmið sem að er stefnt, og með henni færist lagaumhverfið til þess raunveruleika sem við nú búum við án þess þó að svigrúm til áframhaldandi vaxtar og þróunar skerðist.

Skólinn gerir hér samt nokkrar athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsins sem hann telur að þurfi lagfæringa við. Þessar athugasemdir snúa að eftirtöldum atriðum:

- skilgreiningu á fræðasviðum, sbr. 3. gr.
- skilgreiningu á formlegum viðmiðum, sbr. 5. gr.
- heimild til undanþágu frá skilyrðum um einingafjölda, sbr.7. gr.
- heimild til undanþágu frá skilyrðum um einingar til doktorsprófs, sbr. 7. gr.
- heimild til að meta til eininga nám frá skólum og stofnunum sem ekki eru viðurkenndir háskólar, sbr. 10. gr.
- skilyrði um að yfirstjórn háskóla beri heitið "háskólaráð," sbr. 15. gr.
- skilyrði um hæfi formanns dómnefndar sem metur hæfi kennara, sbr. 18. gr.
- skilyrði til umsækjenda um nám í háskóla um formleg próf úr framhaldsskóla, sbr. 19. gr.
- starfssvið Áfrýjunarnefndar í kærumálum háskólanema, sbr. 20. gr.

Af þessum atriðum eru þau alvarlegust sem lúta að heimildum til undanþágu frá þeim reglum sem frumvarpið sjálft setur (sbr. 7. gr. og 10. gr.). Skólinn telur þessar heimildir vera óþarfar og veikja grundvöllinn sem sjálf lagasetningin stendur á. Þá telur skólinn mikilvægt að herða á skilgreiningum á starfssviði Áfrýjunarnefndar í kærumálum háskólanema (20. gr.). Úrskurðir nefndarinnar sýna að hún skilgreinir hlutverk sitt með talsvert öðrum hætti en almennt er viðtekið í háskólasamfélaginu.

Athugasemdir:

1) við 3. gr., 4. m.gr.
Samkvæmt þessari grein er viðurkenning háskóla bundin við tiltekin fræðasvið. Í greinargerð frumvarpsins er vísað til þess að í þessu sé nauðsynlegt að byggja á alþjóðlegum skilgreiningum enda þurfi gildimörk viðurkenningarinnar að vera öllum ljós og þau halda merkingu sinni til lengri tíma. Sérstaklega er vísað til skilgreiningu OECD um ákveðna aðgreiningu fræðasviða og því lýst yfir að sú greining verði notuð hér á landi.

Listaháskólinn hefur kynnt sér skilgreiningar OECD og telur þær vera úreltar og ekki í takt við flokkun háskólanáms eins og það er víðast stundað í dag. Gagnvart listum kemur þetta kerfi sérstaklega illa út þar sem enginn yfirflokkur er fyrir listir og þær lenda í undirflokkum á hinum ýmsu fræðasviðum. Hér á Íslandi er hefð að telja undir einum flokki eftirfarandi greinar: ritlist, myndlist, hönnun, arkitektúr, kvikmyndalist, tónlist, leiklist, og dans. Algengast erlendis er að þessar greinar ásamt með fjölmiðlun séu settar undir einn og sama flokk ("arts and media"). Sjálfsagt er að fylgja þeirri flokkun hér.

2) við 5. gr.
Listaháskólinn vill vekja athygli á mikilvægi þess að við setningu á formlegum viðmiðunum um æðri menntun og prófgráður, sem verða sameiginleg fyrir allt háskólanám, verði tekið mið af þeim raunverulegu viðfangsefnum sem við er að fást á hinum ólíku sviðum menntunar. Viðfangsefni í listum og í ýmsu verktengdu námi geta verið allt annars konar en þau sem við er að fást í meira bóktengdu námi, og því eru kröfurnar sem gerðar eru til námsmanna við námslok byggðar á allt öðrum skilgreiningum en gert er í bóknáminu. Hugtök eins og sköpun, leikni. færni, samhæfing, næmni, snerpa, gagnýni, áræðni,og miðlun, eru grundvallarhugtök í listum á meðan hugtök sem tengjast þekkingu og úrvinnslu hennar liggja til grundvallar mats á fræðilegri tegundum háskólanáms. Þá er mikilvægt að viðmiðin verði ekki það ósveigjanleg að þau þrengi að þróun námsins.

3) við 7. gr., 3. m.gr.
Listaháskólinn gerir alvarlega athugasemd við það ákvæði greinarinnar að ráðherra menntamála verði gefin heimild til að veita háskólum undanþágur frá skilyrðum um námseiningafjölda til prófa og prófgráða. Sú spurning vaknar hvers vegna er verið að setja ákvæði um fjölda námseininga til prófgráðu í lög ef svo ráðherra hefur heimild til að leyfa skólunum að fara þvert gegn þeim?

Í greinargerð er sú skýring gefin að mikilvægt sé að ráðherra sé veitt þessi heimild til að tryggja ákveðinn sveigjanleika vegna náms sem ekki fellur að því námseiningakerfi sem ætlunin sé að lögfesta, og í því sambandi vísað til þróunar sem hefur átt sér stað varðandi mat á svokallaðri "raunfærni." Af þessu er helst að skilja að ætlunin sé að hafa opna möguleika til þess að fólk fái metið til

námseininga innan háskóla einhverja þá reynslu eða færni sem það hefur áður sýnt á öðrum vettvangi.

Listaháskólinn telur afar mikilvægt að ekki verði gefinn minnsti möguleiki á að draga í efa gildi námseininga sem skólar veita. Af hendi löggjafans og háskólaumhverfisins í heild þarf að vera skýrt fyrir hvað einingarnar standa og hvað í þeim felst. Með tilviksbundnum heimildum til að skilgreina námseiningar með einhverjum allt öðrum hætti, t.d. með tilliti til starfsreynslu eða frammistöðu á einhverjum öðrum vettvangi, er hins vegar stefnt í þveröfuga átt. Ein undanþága leiðir til annarrar og fyrr en varir verðu sviðið galopnað og námseiningin sem einhvers konar verðmæti missir gildi sitt.

Varðandi nám sem felur í sér starfsþjálfun hjá öðrum aðila á meðan á námi stendur vill Listaháskólinn benda á að það er auðvelt að fella slíkt nám í kennsluskrá sem hluta af hefðbundnu námskeiði. Starfsþjálfunin lýtur þá mati og eftirliti kennara viðkomandi skóla þótt vinna nemandans farið fram annars staðar. Í Listaháskólanum er slík tilviksbundin og tímabundin starfsþjálfun sjálfsagður hluti af starfsemi skólans og hefur aukið þá fjölbreytni náms sem þar er að fá.

4) við 7. gr., 5. m.gr.
Í ákvæði þessarar málsgreinar, eins og er einnig í ákvæði 3. m.gr., er ráðherra veitt heimild til að veita háskólum undanþágur til að víkja frá meginskilyrðum lagagreinarinnar. Í þessu tilfelli er um að ræða æðstu menntagráðuna, doktorsgráðuna. Í skýringu í greinargerð er vísað til sömu sömu skýringa og gefnar eru fyrir heimild til frávika um fjölda námseininga almennt og þar ekkert tekið fram sem réttlætir þessa heimild sérstaklega.

Ýmsar spurningar vakna um hvers vegna ráðherra ætti að hafa heimild til þess að veita skólum heimildir til að víkja frá kröfum um að byggt sé á stöðluðum einingum við veitingu doktorsgráðu. Er verið að vísa til þess að kandídatar geti komið með ritverk eða einhverjar ransóknarniðurstöður og fengið þær viðurkenndar sem framlag til doktorsgráðu án þess þó að viðkomandi hafi að baki það formlega nám sem meginreglan setur? Eða er verið að opna fyrir möguleika á því að háskóli geti veitt einstaklingi doktorsgráðu á grundvelli starfsreynslu eða sérstakra afreka á ákveðnu sviði? Eða er verið að opna háskólum heimildir til að veita heiðursdoktorsnafnbætur?

5) við 10. gr.
Listaháskólinn telur mikilvægt að skólum sé gefið svigrúm til að meta til eininga nám sem fram fer í öðrum háskólum. Þetta fjölgar tækifærum nemenda til að afla sér fjölbreytts náms og færa sig á milli háskóla. Í þessu er mikilvægt að skólarnir geti treyst á gildi eininganna og að þær standi fyrir þau gæði sem háskóla-umhverfið setur.

Hitt er svo að með því að veita háskólum opna heimild til að meta til eininga nám sem fer fram við aðra skóla en háskóla og við stofnanir sem ekki eru

háskólastofnanir er verið að skapa möguleika til frávika sem gætu þegar til lengri tíma er litið grafið undan gæðum háskólanáms og þeim trúverðugleika sem slíkt nám verður að hafa. Til þess er reyndar vísað í lagagreininni að háskólarnir sjálfir ábyrgist að námið sem metið er uppfylli sambærilegar gæða- og námskröfur og gerðar eru til háskólanáms, en það má augljóst vera að freistandi getur verið fyrir háskóla að leysa ýmis sín vandkvæði með úthýsingu náms til annarra stofnana og þá um leið fella niður ýmis þau skilyrði til umhverfis og gæða sem þær annars þyrftu að uppfylla.

Það er skoðun Listaháskólans að ef af einhverjum ástæðum þarf að hafa opna heimild til að handa háskólum til að meta til eininga nám úr skólum eða stofnunum sem ekki eru háskólar eigi samtímis í lögunum að tilgreina við hvaða skóla eða stofnanir er átt. Í þessu tilfelli má helst ímynda sér að sé verið að vísa til stofnunar háskólasetra á landsbyggðinni sem einmitt er ætlað að starfa í nánu samstarfi við háskólana og veita nám í samstarfi við þá. Hins vegar er algjörlega óljóst til hvaða annarra skóla eða stofnana er verið að vísa, og gefa skýringar í greinargerð þar engar vísbendingar um.

Almennt vill Listaháskólinn benda á að menntayfirvöld og háskólarnir bera sameiginlega ábyrgð gagnvart því að námseiningar héðan séu virtar jafngildar námseiningum í erlendum skólum, og að baki náminu sem gefi einingarnar standi alvöru háskólastofnanir. Í þessu eiga háskólarnir og íslenska þjóðin í heild mikilla hagsmuna að gæta. Það eitt að íslenskum háskólum sé gefin heimild til að úthýsa verkefnum sínum til minna gildra skóla eða stofnana gefur tilefni til gagnrýni sem erfitt getur verið að hrinda. Listaháskólinn telur óþarft og rangt að taka slíka áhættu.

6) við 15. gr., 1. m.gr.
Listaháskólinn bendir á að við skilgreiningu á yfirstjórn háskóla hefur ýmist verið notað heitið "háskólaráð" eða "stjórn." Stjórn sjálfseignarháskóla eins og Listaháskólans er fyrst og fremst rekstrarstjórn en ekki fagstjórn. Fagstjórn heyrir hins vegar undir yfirstjórn og er falin akademískum starfsmönnum ásamt með rektor. Hún er þannig frekar ígildi háskólaráðs en eiginlegrar rekstrarstjórnar.

Með því að skylda háskóla til að nefna yfirstjórn skólans "háskólaráð" er í raun verið ýta undir þá ímynd að hlutverk hennar sé frekar að stjórna akademískum málefnum en að fara með almennan rekstur og fjármálastjórn. Til þess að endurspegla hitt rétta eðli yfirstjórnar telur Listaháskólinn eðlilegt að skólunum sjálfum verði það í sjálfsvald sett hvort þeir skilgreina yfirstjórnina með skírkotun til rekstrar eða akademískra málefna.

7) við 18. gr., 2. m.gr.
Listaháskólinn leggur til að fellt verði út ákvæði sem kveður sérstaklega á um hæfi formanns dómnefndar til að meta hæfi akademískra starfsmanna. Það er vandséð af hverju þurfi að gera greinarmun á nefndarmönnum í þessu tilliti, og er

skólunum að fullu treystandi fyrir því að velja til forystu í dómnefndir fólk sem nýtur trausts og virðingar á sínu sviði.

8) við 19. gr.
Listaháskólinn telur mikilvægt að nemendur verði metnir hæfir til inngöngu í háskóla á grundvelli getu sinnar og hæfni á því sviði sem þeir sækja um. Stúdentspróf er ekki einhlítur mælikvarði sem skólar eins og Listaháskólinn getur miðað við í þessum málum.

Umsækjendur um nám í Listaháskólanum eru fyrst og fremst metnir á grundvelli innsendra gagna ("möppu" með sýnishornum af verkum umsækjenda og annarri vinnu) og/eða á grundvelli sérstakra inntökuprófa, s.s. í hljóðfæraleik, dansi, og til leikaranáms. Bóknámsmenntun (stúdentspróf) víkur þar í forgangsröðuninni. Sérstakar inntökunefndir meta allar umsóknir og meðfylgjandi gögn.

Listaháskólinn telur að í lýsingu á skilyrðum fyrir inngöngu í háskólanám sé um of einblínt á gildi stúdentsprófs. Stúdentspróf getur vissulega verið markverður mælikvarði á ýmsar tegundir menntunar, en ekki þó allar. Sérstaklega eru þar útundan listir og ýmsar verklegar greinar. Fyrir listnemendur er mikilvægt að þessi takmörkun á gildi stúdentsprófs verði viðurkennd þannig að ekki þurfi að beita undanþáguákvæði um inntöku nemenda oftar en góðu hófi gegnir. Skólinn leggur til breytingu á þessari grein sem er samhljóða tillögu sem samþykkt hefur verið í samstarfsnefnd háskólastigsins (10.10.05).

"Inntökuskilyrði í nám á háskólastigi skulu jafnan svara til þess sem krafist er til inngöngu í sambærilegt nám við viðurkennda háskóla erlendis. Almennt inntökuskilyrði er stúdentspróf eða jafngilt próf.

Háskóli getur ákveðið sérstök inntökuskilyrði, þar á meðal að láta umsækjendur gangast undir mat, inntöku- eða stöðupróf. Getur slíkt mat bæði komið í stað kröfu um stúdentspróf eða verið henni til viðbótar. Háskóla er jafnframt heimilt að skilyrða inntöku við það að umsækjandi ljúki sérstöku aðfararnámi og bjóða upp á slíkt nám að fengnu samþykki menntamálaráðuneytis.

Háskóla er heimilt að víkja frá skilyrði um stúdentspróf ef umsækjandi býr að mati viðkomandi háskóla yfir nægjanlegum þroska, þekkingu, hæfni og reynslu til að stunda nám á háskólastigi."

9) við 20. gr.
Listaháskólinn telur mikilvægt að störf Áfrýjunarnefndar í kærumálum háskólanema verði óumdeilanleg og ekki leiki neinn vafi á um hlutverk hennar og starfssvið.

Í nýjasta úrskurði nefndarinnar, þar sem Listaháskóli Íslands átti aðild að máli, skilgreinir nefndin starfssvið sitt með þeim hætti að óásættanlegt er fyrir háskólasamfélagið. Þar kemur fram að nefndin telur að upptalningin í 1. mgr. 1. gr. reglna nr 73/1999 um þau atriði sem falla undir verksvið nefndarinnar geymi ekki tæmandi talningu heldur sé þeirra fremur getið til skýringar.

Eftir sömu röksemd mun nefndin væntanlega álykta sem svo, að sú upptalning á málum sem henni er ætlað að úrskurða um og talin eru upp í málsliðum a) til d) í fyrirliggjandi frumvarpi séu frekar dæmi um mál sem nefndin getur úrskurðað um en að hún eigi að takmarka sig við einmitt þau. Til þess að fyrirbyggja þetta þarf að taka af öll tvímæli um að upptalningin í lagatextanum sé tæmandi og endanleg.

Til umhugsunar: Fyrirliggjandi frumvarp getur tilefni til umhugsunar um hvort í framtíðinni þurfi að lögvernda heitið "háskóli" með sama hætti og t.d. heiti annarra stofnana er lögverndað, s.s. heitið "banki" sbr. 12. gr. laga um fjármálafyrirtækin nr. 161/2002. Háskólar bera vaxandi ábyrgð gagnvart samfélaginu og almenningur þarf að geta treyst því að þær stofnanir sem kenna sig með þessum hætti séu raunverulegar og hafi gildingu sem slíkar. Því má varpa fram hvort t.d. stofnanir sem ekki hafa "starfsleyfi" eða "viðurkenningu" frá menntayfirvöldum (innlendum eða erlendum) geti auglýst starfsemi sína undir heitinu "háskóli" og þannig lokkað að starfsmenn og nemendur sem gera ekki greinarmun á því hvort stofnunin hafi opinbera viðurkenningu eða ekki? Einnig hvort megi vænta þess að þegar í raun hvaða stofnun sem er getur kallað sig "háskóli" að á endanum felist lítið gildi í því að bera þetta heiti. Má í því sambandi t.d. vísa í heitið "akademía," sem núorðið felur frekar í sér hégóma en tilvísun í metnaðarfulla og framúrskarandi starfsemi.

Að lokum vil ég fyrir hönd Listaháskóla Íslands fagna framkomu þessa frumvarps sem felur í sér mikilsverðar breytingar til framfara fyrir háskólaumhverfið í heild. Um leið vil ég láta í ljós eindregna ósk um tekið verði tillit til ábendinga sem hér hafa komið fram og þeir agnúar sniðnir af sem augljóslega vinna gegn meginmarkmiðum lagasetningarinnar. Listaháskólinn er að sjálfsögðu reiðubúinn til viðræðna við menntamálnefnd, hvort sem er um þau einstöku atriði sem hér eru gerðar athugasemdir við eða um málefnið í heild.

Virðingarfyllst

Hjálmar H. Ragnarsson

rektor