

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um opinbera háskóla, nr. 85/2008 (gjaldtökuheimildir opinberra háskóla).

Frá háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

1. gr.

Við 2. mgr. 24. gr. bætist nýr stafliður, svohljóðandi: skólagjöldum af nemendum með ríkisfang utan Evrópska efnahagssvæðisins (EES), Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA), Færeyja og Grænlands. Gjaldtaka háskóla samkvæmt þessum lið skal miðuð við að hún standi undir kennslu, rannsóknum og öðrum verkefnum skv. 1. mgr. Námsmaður skal vera undanþeginn skólagjöldum samkvæmt þessum lið ef hann er:

- erlendur ríkisborgari sem er í hjúskap eða hefur yfir tveggja ára skeið verið í skráðri sambúð með íslenskum ríkisborgara eða ríkisborgara EES-ríkis, EFTA-ríkis, Færeyja eða Grænlands og hefur átt lögheimili á Íslandi í að lágmarki tvö ár af síðastliðnum fimm árum áður en nám hefst,
- erlendur ríkisborgari sem fengið hefur dvalarleyfi hér á landi á grundvelli alþjóðlegrar verndar, viðbótarverndar eða manúðarsjónarmiða samkvæmt lögum um útlendinga,
- erlendur ríkisborgari sem hefur ótímabundið dvalarleyfi hér á landi,
- erlendur ríkisborgari sem stundar nám hér á landi á grundvelli alþjóðlegs skiptinámssamstarfs íslenskra háskóla á sviði rannsókna, kennslu og annarra verkefna skv. 1. mgr. 24. gr.

2. gr.

Frumvarp þetta tekur gildi frá og með 1. júlí 2025.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytinu. Lagt er til að opinberir háskólar fái heimild til að innheimta skólagjöld af nemendum frá löndum utan evrópska efnahagssvæðisins (EES), Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA), Færeyja og Grænlands.

Fjöldi erlendra nemenda við íslenska háskóla hefur vaxið jafnt og þétt á undanförunum árum og á það einkum við um nemendur utan EES-svæðisins. Á skólaárinu 2022-2023 voru erlendir nemendur samtals 2.136, sem nam rúmum 10% af heildarfjölda nemenda við skólana. Af þessum 10% voru nemendur frá löndum utan EES-svæðisins alls 1331, þ.e. 6,5%. Þegar Svíþjóð setti skólagjöld á nemendur utan EES-svæðisins árið 2014 var sambærilegt hlutfall nemenda utan EE-svæðisins 2%. Gera má ráð fyrir að þessi fjölgun erlendra nemenda haldi áfram á næstu árum, í takt við aukið alþjóðlegt samstarf íslenskra háskóla og gildistöku laga, nr. 56/2023, um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (dvalarleyfi). Síðastnefnd lög fela í sér aukin réttindi erlendra háskólanema og fjölskyldna þeirra til dvalar hér á landi í allt að þrjú ár frá útskriftardegi.

Markmið frumvarpsins er að nýta opinber fjárframlög til háskóla betur og efla háskólastigið á Íslandi. Frumvarpið veitir opinberum háskólum heimild til að innheimta skólagjöld af nemendum utan EES-svæðisins. Skólagjöldin skulu eigi nema hærrí fjárhæð en sem nemur áætluðum kostnaði skólans við þá kennslu, rannsóknir og önnur verkefni, sbr. 1. mgr. 24. gr., sem veitt er nemendum utan EES-svæðisins hverju sinni. Nái frumvarp þetta fram að ganga verða samhliða gerðar breytingar á gildissviði reglna, nr. 755/2024, um fjárframlög til háskóla, á þann veg að reglurnar taki almennt ekki til nemenda utan EES-svæðisins. Í því felst að loknar einingar og brautskráningar nemenda utan EES-svæðisins verða ekki taldar með í útreikningum á fjárframlögum hins opinbera til háskóla samkvæmt reglum nr. 755/2024. Þessu fylgir ekki niðurskurður heldur verður sama fjármagni dreift á færri nemendur skólanna, þ.e. einungis nemendur innan EES-svæðisins. Rétt er að áréttta að breytingar samkvæmt frumvarpi þessu hafa ekki áhrif á hvernig framlög til háskóla dreifast heldur er það ákvarðað í reglum um fjárframlög til háskóla, nr. 755/2024. Þeir nemendur sem falla undir gjaldtökuheimild frumvarpsins falla því ekki sjálfkrafa utan fjármögnunarlíkansins, sbr. reglur nr. 755/2024, heldur verða breytingar á þeim reglum gerðar í samráði við háskólana þegar nær dregur vori 2025. Sem dæmi veitir frumvarpið opinberum háskólum heimild til að innheimta skólagjöld af doktorsnemendum þrátt fyrir að gert sé ráð fyrir að doktorsnemendur með styrk verði áfram innan fjármögnunarlíkansins.

Fyrirhugaðar breytingar á fjármögnunarlíkani háskólanna, sbr. reglur nr. 755/2024, verða gerðar í skrefum. Nái frumvarpið fram að ganga munu loknar einingar nemenda utan EES-svæðisins almennt fasast út úr fjármögnunarlíkaninu á u.þ.b. þremur árum frá gildistöku frumvarpsins haustönn 2025. Þeir nemendur sem hafa hafið nám fyrir þann tíma geta lokið því á þeim forsendum sem giltu við innritun og því verða skólagjöld ekki innheimt af þeim.

Samhliða því að heimild verði til gjaldtöku í opinberu skólunum, þá er ráðgert að ráðherra háskólamála, komi á fót styrktarsjóðum, í samráði við innlenda háskóla, til þess að laða að efnilega nemendur utan EES-svæðisins. Unnið er að útfærslu fyrirkomulags fjármögnunar og umfangi styrktarsjóða innan ráðuneytisins og verður það áfram gert í samráði við hagaðila.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni lagasetningarinnar er stóruaukinn fjöldi erlendra umsókna í háskóla á Íslandi undanfarin ár. Í Háskóla Íslands fjölgaði erlendum umsóknum úr 1472 fyrir síðasta skólaár, í 2285 fyrir núverandi skólaár og þar af voru tæplega 2000 umsóknir frá nemendum utan EES-svæðisins. Sambærileg þróun hefur átt sér stað hjá hinum háskólunum hérlandis.

Á sama tíma og alþjóðlegt samstarf íslenskra háskóla er mikilvægt fyrir gæði og samkeppnishæfni skólanna er ljóst að eftir því sem nemendum utan EES-svæðisins fjölga tekur kostnaður háskólanna vegna þessara nemenda sífellt stærri skerf af opinberu framlagi til háskólastigsins. Fulltrúar opinberu háskólanna hafa bent á að aukinn fjöldi erlendra nemenda við skólana auki kostnað vegna kennslu og þjónustu við þá og þar sem aukningin sé töluvert meiri vegna nemenda utan EES-svæðisins en innan þess, sé mikilvægt að mæta þeim kostnaði með gjaldtöku í stað þess að sá kostnaður komi niður á opinberri fjármögnun háskólastigsins. Að öðrum kosti munu opinberir háskólar í vaxandi mæli fara halloka í alþjóðlegri samkeppni hvað varðar fjármögnun á kennslu, rannsóknum og samfélagslegu hlutverki skólanna.

Ísland er í dag eina Norðurlandabjóðin sem innheimtir ekki skólagjöld af nemendum utan EES-svæðisins. Mikilvægt er að opinberir háskólar hér á landi gangi í takt við hin Norðurlöndin og alþjóðaðþróun á sviði háskólamála. Þá er gerð þessa frumvarps í samræmi við ábendingar OECD um hvernig Ísland geti stuðlað að auknum efnahagslegum og félagslegum ávinningi af vaxandi hópi innflytjenda. Í skýrslu OECD um íslenskt efnahagslíf frá árinu 2023 eru íslensk stjórnvöld t.a.m. hvött til þess að innleiða skólagjöld fyrir nemendum utan EES-svæðisins í samræmi við það sem gert er á öðrum Norðurlöndum, með það að sjónarmiði að laða að erlenda sérfræðinga.¹ Einnig er tekið fram að innleiðing skólagjalda geti leitt til þess að íslenskir háskólar verði eftirsóknarverðari kostur fyrir efnilega nemendum þar sem aukin samkeppnishæfni háskólanna í alþjóðlegum samanburði sem og bætt fjármögnun gerir þeim kleift að auka gæði og umfang námsins.

Með tilkomu skólagjalda samkvæmt frumvarpi þessu er fundin ný leið til að standa undir kostnaði við menntun nemenda utan EES-svæðisins. Sú meginregla gildir um tekjuöflun hins opinbera að hún verður að eiga sér stoð í lögum. Í gildandi lögum um opinbera háskóla er að finna heimild til að taka sérstök umsýslu- og afgreiðslugjöld af nemendum utan EES-svæðisins, að undanskildum Færeyjum og Grænlandi, vegna umsókna um skólavist, sbr. g-liður 2. mgr. 24. gr. Nái frumvarp þetta fram að ganga verður háskólum einnig heimilt að innheimta gjöld vegna kennslu, rannsókna og annarra verkefna skv. 1. mgr. 24. gr. af nemendum með ríkisfang utan EES-svæðisins, EFTA-ríkjanna, Grænlands og Færeyja.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpi þessu er lagt til að veita opinberum háskólum heimild til að innheimta skólagjöld af nemendum með ríkisfang utan EES-svæðisins, EFTA-ríkjanna, Grænlands og Færeyja, sem svari að hámarki áætluðum kostnaði vegna kennslu, rannsókna og annarra verkefna, sbr. 1. mgr. 24. gr.

Samhliða er ætlunin að gera breytingu á gildissviði reglna nr. 755/2024 um fjárframlög til háskóla þannig að reglurnar taki almennt ekki til þeirra nemenda sem falla undir gjaldtökuheimild þá sem frumvarp þetta kveður á um. Þannig munu loknar einingar og brautskráningar nemenda sem heimilt er að innheimta skólagjöld af samkvæmt frumvarpi þessu ekki vera lagðar til grundvallar í útreikningum á dreifingu fjárframlaga til háskóla

¹ OECD. (2023). *OECD Economic surveys: Iceland 2023*. OECD Publishing.

samkvæmt reglunum. Nánar tiltekið verður gildissvið reglnanna þrengt að þeim nemendum sem ekki falla undir gjaldtökuheimild þessa frumvarps. Í því sambandi verður sérstaklega tekið til skoðunar að hafa doktorsnema sem falla undir gjaldtökuheimild þessa frumvarps og eru á styrk áfram innan fjármögnunarlíkansins. Endanlegur listi þeirra nemenda sem áfram verða innan fjármögnunarlíkansins verður ákveðinn í samráði við íslenska háskóla og útfærður í fyrirhugaðri breytingu á reglum nr. 755/2024.

Rétt er að taka fram að þær breytingar sem frumvarpið kveður á um og fyrirhugaðar breytingar á reglum nr. 755/2024 fela ekki í sér skerðingu á heildarfjármögnun hins opinbera til háskólamála heldur mun sú fjármögnun nýtast betur í að auka gæði í háskólastarfi og veita góða þjónustu við nemendur. Íslenskir háskólar fá á móti gjaldtökuheimild sem mætir kostnaði við kennslu nemenda utan EES-svæðisins. Færa má rök fyrir því að gjaldtakan auki líkur á að erlendir nemendur sækist eftir námi við opinbera háskóla á Íslandi á forsendum gæða. Á Norðurlöndunum var reynslan almennt sú að innleiðing skólagjalda á nemendur utan EES-svæðisins leiddi til talsverðrar fækkunar nemenda utan EES-svæðisins til að byrja með, en sú fækkun gekk til baka á nokkrum árum, auk þess sem merkja mátti breytingu í samsetningu nemenda.

Innleiðing skólagjalda fyrir nemendur utan EES-svæðisins er ekki aðeins fjárhagsleg ráðstöfun, heldur getur hún haft jákvæð áhrif á gæði náms og alþjóðlegt orðspor íslenskra háskóla. Auknar tekjur geta leitt til betri aðstöðu og búnaðar sem kemur öllum nemendum til góða. Enn fremur getur markvissara val á erlendum nemendum haft jákvæð áhrif bæði á nám og rannsóknir viðkomandi háskóla. Með því að samræma stefnu Íslands við aðrar Norðurlandapjóðir styrkist staða landsins í alþjóðlegu háskólasamfélagi. Þessi breyting getur þannig stuðlað að auknum gæðum náms og bættu alþjóðlegu orðspori íslenskra háskóla, sem að lokum kemur öllum nemendum og íslensku samfélagi til góða.

Haustið 2023 tók gildi lagabreyting í Noregi sem skyldar ríkisháskóla til að innheimta skólagjöld af nemendum með ríkisfang í landi utan EES/Sviss. Skólagjöldin verða að nema að hámarki þeim kostnaði sem háskólinn þarf til að standa undir kennslu. Breytingin var samþykkt af norska þinginu í júní 2023 og tók gildi frá og með haustönn 2023. Lögin gilda um alla opinbera háskóla í Noregi, en einkaskólar höfðu þegar heimild til að innheimta skólagjöld.

Haustið 2017 tók gildi lagabreyting í Finnlandi sem heimilaði háskólum að innheimta skólagjöld af nemendum utan EES/Sviss í grunnnámi og meistaranámi á ensku. Lögin voru samþykkt af finnska þinginu árið 2015 en tóku ekki gildi fyrr en haustið 2017 til að gefa háskólum og nemendum tíma til að aðlagast breytingunum. Lágmarksupphæð skólagjalda samkvæmt lögunum er 1.500 evrur á ári, en háskólum er heimilt að setja hærri gjöld.

Haustið 2011 tók gildi lagabreyting í Svíþjóð sem innleiddi skólagjöld fyrir nemendur utan EES/Sviss við sænska háskóla. Breytingin var samþykkt af sænska þinginu árið 2010 og tók gildi 1. júlí 2011. Samkvæmt lögunum þurfa nemendur utan EES/Sviss að greiða bæði umsóknargjald og skólagjöld. Upphæð skólagjalda á að endurspeгла raunverulegan kostnað við námið og er mismunandi eftir námsleiðum og háskólum.

Haustið 2006 tók gildi lagabreyting í Danmörku sem innleiddi skólagjöld fyrir nemendur utan EES/Sviss við danska háskóla. Breytingin var hluti af víðtækari umbótum á danska menntakerfinu og var samþykkt af danska þinginu árið 2005. Lögin tóku gildi fyrir nemendur sem hófu nám haustið 2006 eða síðar. Upphæð skólagjalda á að endurspeгла raunverulegan kostnað við námið og er mismunandi eftir námsleiðum. Samhliða þessu var komið á fót styrkjakerfi fyrir framúrskarandi nemendur utan EES/Sviss.

Framangreindar breytingar á Norðurlöndunum miða að því að jafna samkeppnisstöðu norrænna háskóla á alþjóðlegum vettvangi og tryggja fjármögnun háskóla. Breytingarnar hafa þó sætt gagnrýni fyrir að draga úr fjölbreytileika í nemendahópnum og mögulega hindra aðgengi að menntun fyrir nemendur frá fátækari löndum. Til að mæta þessari gagnrýni hefur styrkjakerfum verið komið á legg í því skyni að draga úr neikvæðum áhrifum skólagjaldanna.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 4. gr. EES-samningsins er kveðið á um að hvers konar mismunun á grundvelli ríkisfangs sé bönnuð á gildissviði samningsins nema annað leiði af einstökum ákvæðum hans. Ákvæðið er efnislega samhljóða 18. gr. sáttmála um starfshætti Evrópusambandsins (SSESB). Í 1. lið 24. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2004/38/EB frá 29. apríl 2004 um rétt borgara sambandsins og aðstandanda þeirra til frjálsrar farar og dvalar á yfirráðasvæði aðildarríkjanna er kveðið á um að allir borgarar sambandsins, sem dvelja á yfirráðasvæði gistiaðildarríkis, sæti sömu meðferð og ríkisborgarar þess ríkis, með þeim fyrirvörum sem leiði af tilskipuninni. Tilskipunin, sem gjarnan er kölluð sambandsborgaratilskipunin, hefur verið tekin upp í EES-samninginn, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 158/2007, og því gildir hún með sama hætti um EES-ríkisborgara á Íslandi. Reglur um jafna meðferð einstaklinga á grundvelli ríkisfangs gilda einnig um fjölskyldumeðlimi EES-ríkisborgara, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

Dómstóll Evrópusambandsins hefur lagt til grundvallar að undir bann ESB-réttar gegn mismunun á grundvelli ríkisfangs falli aðgengi að menntun fyrir sambandsborgara, sbr. úrskurður dómstólsins í máli C-293/83 (Gravier) og úrskurður dómstólsins í máli C-24/86 (Blazit). Af því leiði að innheimta skóla- eða skráningargjalda af námsmönnum sem eru ríkisborgarar annarra ESB-ríkja umfram þau gjöld sem innheimt eru af ríkisborgurum gistiríkisins feli í sér mismunun á grundvelli ríkisfangs sem er óheimil samkvæmt 18. gr. SSESB. Samkvæmt meginreglu EES-réttar um einsleitni verður að leggja sömu túlkun til grundvallar hvað varðar EES-borgara á Íslandi. Því geta íslensk stjórnvöld ekki lagt skólagjöld ánemendur sem eiga rétt á jafnri málsmeðferð samkvæmt EES-samningnum ef íslenskir námsmenn borga ekki sömu skólagjöld.

Samkvæmt samningi milli Íslands, Liechtenstein, Noregs og Stóra-Bretlands um ráðstafanir vegna útgöngu Bretlands úr Evrópusambandinu og Evrópska efnahagssvæðinu, sem tók gildi 28. janúar 2020, skulu breskir ríkisborgarar, sem og aðstandendur þeirra, sem hafa nýtt sér réttinn til frjálsrar farar fyrir þann dag sem settur er fram í samningnum, njóta sömu réttinda samkvæmt EES-samningnum og ríkisborgarar frá aðildarríkjum Evrópusambandsins. Meginreglan um bann við mismunun gildir um þennan hóp breskra ríkisborgara.

Sviss er ekki aðili að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið en hefur á grundvelli tvíhliða samninga gengist undir reglurnar um frjálsa för fólks og því gilda sömu reglur að þessu leyti um svissneska ríkisborgara. Af þeim sökum tekur ákvæðið jöfnum höndum til EES- og EFTA-borgara.

Samstarfssamningur milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar var undirritaður í Helsinki 23. mars 1962. Samningurinn var staðfestur af Íslands hálfu 29. júní og tók gildi 1. júlí 1962. Samningurinn var birtur í C-deild Stjórnartíðinda 14. ágúst 1962. Ýmsar breytingar hafa verið gerðar á samningnum. Hér hefur sérstaka þýðingu samkomulag sem gert var í september 1995 um breytingar á samningnum sem samþykktar voru með þingsályktun 13. desember 1995 og birtar í C-deild Stjórnartíðinda 25. janúar 1999. Með þessum breytingum var tekið upp almennt jafnræðisákvæði í 1. mgr. 2. gr. samningsins. Í ákvæðinu

er kveðið á um að við setningu laga og annarra réttarreglna á Norðurlöndunum eigi að gæta jafnræðis milli ríkisborgara viðkomandi lands og annarra norræna ríkisborgara. Þá er tekið fram í 2. mgr. 2. gr. samningsins að þetta eigi við um þau svið sem samstarfssamningurinn tekur til.

Í samningnum milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar um aðgang að æðri menntun felst að Norðurlöndin hafa skuldbundið sig til þess að veita umsækjendum sem búsettir eru í öðru Norðurlandaráki inngöngu í æðri menntastofnanir á vegum opinberra aðila, hver í sínu landi, með sömu eða sambærilegum skilyrðum og gilda fyrir umsækjendur frá eigin landi. Rannsóknarám er þó undanþegið. Samningurinn, sem var undirritaður í september 1996, byggir á 3. gr. samnings frá 15. mars 1971 á milli Norðurlandþjóðanna um samstarf á sviði menningarmála og er helsta markmið hans að efla norræna samvinnu á sviði æðri menntunar og auka gæði æðri menntunar á Norðurlöndum.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst opinbera háskóla hér á landi, sjálfstætt starfandi háskóla sem innheimta ekki skólagjöld og samtök nemenda á háskólastigi. Þá hefur frumvarpið einnig áhrif á þá erlendu nemendur sem opinberum háskólum mun vera heimilt að taka skólagjöld af.

Vorið 2023 var haldin vinnustofa á vegum háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytisins með fulltrúum háskólastigsins um málefni erlenda nemenda við íslenska háskóla, helstu kostnaðarþætti skólastarfsins og framtíðartækifæri í háskólastarfi hér landi. Einnig hafa farið fram samtöl við rektora og aðra fulltrúa háskólastarfsins hérlendis og á alþjóðlegum samráðsfundum, svo sem á vettvangi OECD. Fréttatilkynning um áformin var send út 23. ágúst 2024. Í septemberlok 2024 fór fram vinnustofa með fulltrúum háskóla og nemenda um áform stjórnvalda, möguleg áhrif og útfærslu á styrktarsjóðum.

Í október 2024 fundaði ráðuneytið með fulltrúum þróunarsamvinnuskrifstofu utanríkisráðuneytisins, þar sem snertifletir þróunarsamvinnu Íslands við opinbera háskóla voru kortlagðir.

Þá fóru áform um lagasetningu í innra samráð 1. október 2024 og í ytra samráð í samráðsgátt stjórnvalda 1. til 15. október 2024, sbr. mál nr. S-197/2024. Alls bárust 14 umsagnir frá ýmsum einkaaðilum og stofnunum.

Í umsögnunum er almennt lögð áhersla á mikilvægi erlendra nemenda fyrir íslenskt málsamfélag, menningu, rannsóknir og samkeppnishæfni landsins, sem og jákvæð áhrif þeirra á íslenskt samfélag og vinnumarkað. Einnig er varað við neikvæðum áhrifum frumvarpsins á efnaminni nemendur sem koma frá löndum utan EES, einkum þá nemendur sem koma frá fátækari löndum. Þá hvetja margir umsagnaraðilar, þ.á.m. námsleiðin íslenska sem annað mál við HÍ, til þess að nemendur í íslensku sem annað mál, verði undanþegnir skólagjöldum. Verða nú helstu umsagnir reifaðar stuttlega.

Raunvísindadeild Háskóla Íslands telur óskynsamlegt að innheimta um skólagjöld doktorsnema sem fá laun. Einnig gætu há skólagjöld fælt sterka erlenda nemendur frá meistaranámi. *Deild menntunar og margbreytileika Háskóla Íslands* bendir á að breytingar sem kynntar voru í áformaskjali gætu vegið að fjölmenningslegu samfélagi samtímans og getu okkar til þess að taka virkan þátt í alþjóðlegu samstarfi. *GRÓ – Þekkingarmiðstöð þróunarsamvinnu* leggur til að sett verði inn undanþáguákvæði sem feli í sér að ekki verði innheimt skólagjöld af nemendum sem njóti stuðnings í gegnum verkefni sem fjármöggnuð séu af alþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands.

Alþjóðlegt meistaranám í íslenskum miðaldafræðum og norrænt meistaranám í víkinga- og miðaldafræðum bendir á að yfir 70% nemenda komi frá löndum utan EES og margir haldi áfram í doktorsnám við erlenda háskóla, sem stuðli að aukinni þekkingu á íslenski menningu. Þeir vara við að skólagjöld muni líklega fæla þessa nemendur frá náminu og leggja til að undanskilja námsgreinar sem varða þjóðtungu, bókmenntir og sögu Íslands. *Málnefnd Háskóla Íslands* varar við neikvæðum áhrifum á aðgang innflytjenda að íslenskukennslu og bendir á að um 700 nemendur stundi nám í íslensku sem annað mál við HÍ, þar af rúmlega helmingur með ríkisfang utan EES. Nefndin telur að gjaldtaka muni hindra möguleika þessara nemenda á að læra íslensku og leggur til að undanskilja námsgreinar sem hafi sérstakt gildi fyrir íslenskt samfélag og menningu. *Íslensku- og menningardeild HÍ* varar við neikvæðum áhrifum á kennslu í íslensku sem annað mál, miðaldafræðum og þýðingafraeði. Bent er á hátt hlutfall erlendra nemenda í þessum greinum og mikilvægi þeirra fyrir íslenska menningu og tungumál. Deildin telur áformin geta skaðað íslenskunám innflytjenda og dregið úr inngildingu þeirra í samfélagið. Hún hvetur til endurskoðunar á málinu með tilliti til þessara þátta. *Háskóli Íslands* leggur áherslu á vandaða útfærslu, sérstaklega varðandi undanþágur og styrkjakerfi. Skólinn bendir á að fjármögnun doktorsnema á Íslandi sé ólík annars staðar á Norðurlöndunum og varar við neikvæðum áhrifum á aðsókn og rekstrargrundvöll sumra námsleiða. HÍ leggur einnig áherslu á mikilvægi alþjóðlegra nemenda fyrir þróun háskólastarfs og bendir á að breytingin mun hafa meiri áhrif á HÍ en aðra háskóla. Þá áréttar skólinn að tímarammi sá sem kynntur er í áformunum sé of naumur. Ekki sé hægt að kynna svo afgerandi breytingar í tæka tíð fyrir væntanlegum umsækjendum fyrir háskólaárið 2025-2026.

Ráðuneytið þakkar fyrir þær umsagnir sem bárust vegna áforma um breytingar á lögum um opinbera háskóla varðandi skólagjöld fyrir nemendur utan EES-svæðisins. Í umsögnunum er að finna mikilvægar ábendingar sem ráðuneytið hefur haft til hliðsjónar við gerð þessara frumvarpsdraga.

Umsagnir hafa borist um mikilvægi náms í íslensku sem annað mál fyrir aðlögun innflytjenda að íslensku samfélagi. Þetta verður skoðað áfram, sér í lagi hvar slíku námi er best fyrir komið til frambúðar.

Bent hefur verið á mikilvægi erlendra nemenda fyrir íslenskt málsamfélag, menningu og rannsóknir. Sérstaklega er horft til námsleiða eins og miðaldafræða og þýðingafraeði. Gjaldtökuheimild gæti orðið til þess að styrkja þessar námsleiðir, ef nemendur innan EES-svæðisins eru betur fjármagnaðir en áður og nemendur utan EES-svæðisins ýmist greiða með sér eða fá skólagjöld niðurgreidd úr styrktarsjóði. Að auki má enn gera ráð fyrir að nemendur sækji í nám sem þetta þar sem sérstaða Íslands er ótvíræð. Reynslan frá Norðurlöndum, sem hafa farið þessa leið, er sú að skörp nemendafækkun gangi til baka á nokkrum árum.

Varðandi áhrif á fjölmenningslegt samfélag er bent á að Ísland sker sig út í norrænum samanburði hvað varðar gjaldtöku og hlutdeild nemenda utan EES-svæðisins við íslenska háskóla hefur aukist hratt á undanförunum árum. Til stendur að bjóða upp á styrki fyrir efnilega nemendur utan EES, sem myndi stuðla að áframhaldandi fjölmenningu við íslenska háskóla.

Varðandi tímaramma er mikilvægt að taka fram að þó að gjaldtökuheimild taki gildi haustið 2025, eins og til stendur, er ekki þar með sagt að gjaldtaka þurfi að hefjast á sama tímapunkti. Einnig er fjármögnunarlíkanið aðskilið og ekki hefur verið tekin ákvörðun um upphafspunkt þeirra breytinga.

Í ljósi umsagna var ákveðið að fella undanþágu doktorsnema frá gjaldtökuheimild úr frumvarpsdrögum, til að skoða það betur. Vilji er til að doktorsnemar með styrk verði undanþegnir skólagjöldum, og fjármagnaðir af fjármögnunarlíkani.

Alþjóðleg þróunarsamvinna Íslands og hlutverk háskóla í henni verður skoðað heildstætt með háskólum og utanríkisráðuneytinu þegar allar umsagnir eru komnar.

Umsagnir um mögulegar undanþágur fyrir námsleiðir sem styðja beint við íslenska tungu og menningu verða skoðaðar heildstætt þegar umsagnir á frumvarpsdrögum liggja fyrir.

Næstu skref verða að vinna úr þessum umsögnum, sem og umsögnum við frumvarpsdrögin, í samráði við hagsmunaaðila með það að markmiði að styrkja háskólakerfið án þess að skaða mikilvæga þætti í íslensku samfélagi og menningu.

6. Mat á áhrifum.

Með frumvarpi þessu er opinberum háskólum veitt heimild til að innheimta skólagjöld af nemendum utan EES-svæðisins, til að standa straum af kostnaði vegna kennslu, rannsókna og annarra verkefna skv. 1. mgr. 24. gr. Það hversu mikil áhrif verða af lagabreytingunni ræðst þó af því hve margir nemendur utan EES-svæðisins munu sækja um skólavist hér á landi á næstu árum. Gera má ráð fyrir að frumvarpið hafi jákvæð fjárhagsleg áhrif á opinbera háskóla hér á landi með nýjum tekjustofni og auki þar með samkeppnishæfni þeirra í alþjóðlegu samhengi. Nái frumvarpið fram að ganga er er fyrirhugað að ráðast samhliða í breytingar á reglum um fjárframlög til háskóla, nr. 755/2024, til samræmis við efni frumvarpsins. Í því felst að dreifing opinberra framlaga nái ekki yfir nemendur utan EES-svæðisins hvað varðar loknar einingar og brautskráningarframlög. Með því móti hækkar hlutfallslegt framlag á hvern þann nemanda sem er undanþeginn gjaldtökuheimildinni og jafnframt innan fjármögnunarlíkans reglna nr. 755/2024.

Frumvarpið kann einnig að takmarka aðgengi nemenda utan EES-svæðisins að háskólanámi í opinberum háskólum á Íslandi við getu þeirra til þess að greiða skólagjöld fyrir nám sitt, eða styrkhæfi þeirra úr styrktarsjóðum.

Nákvæmt fjárhagsmat frumvarpsins liggur ekki fyrir, en gert er ráð fyrir að háskólar á Íslandi fjármagni nám fyrir nemendur utan EES-svæðisins með skólagjöldum og að það fjármagn sem skólarnir vörðu áður til fjármögnunar nemenda utan EES muni nú dreifast á aðra nemendur og rannsóknir.

Nái frumvarpið fram að ganga má gera ráð fyrir að nemendum utan EES-svæðisins við íslenska háskóla fækki til skamms tíma. Einhverjar námsleiðir við skólana gætu tapað rekstrargrundvelli sínum til skamms tíma. Fjárframlög til háskóla munu þó ekki skerðast heldur mögulegar tekjur af skólagjöldum bætast við. Aukið fjármagn getur styrkt gæði náms og rannsókna og gert íslenska háskóla eftirsóknarverðri í augum erlendra nemenda. Því ætti ávinningurinn að vera jákvæður, bæði til skamms og langs tíma, fyrir háskólakerfið í heild sinni.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um breytingar á 2. mgr. 24. gr. laganna sem fjallar um heimildir opinberra háskóla til að afla sér tekna til viðbótar við framlög ríkisins samkvæmt 1. mgr. lagagreinarinnar, nánar tiltekið bætt við lið h.

Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. laga um opinbera háskóla gerir ráðherra tillögur um fjárveitingar í fjárlögum til hvers skóla, til kennslu, rannsókna og annarra verkefna. Í 2. mgr. sömu lagagreinar er kveðið á um heimildir opinberra háskóla til að afla sér tekna til viðbótar við framlög ríkisins samkvæmt 1. mgr. Með 1. gr. frumvarps þessa er lagt til að bætt verði nýjum staflið við 2. mgr. 24. gr. þar sem opinberum háskólum verði veitt heimild til að innheimta

skólagjöld af nemendum með ríkisfang utan Evrópska efnahagssvæðisins, EFTA-ríkjanna, Færeyja og Grænlands. Hér skal tekið fram að um er að ræða heimild til töku þjónustugjalda og því skal fjárhæð skólagjalda samkvæmt frumvarpi þessu ekki vera hærrí en sem nemur áætluðum kostnaði við kennslu, rannsóknir og önnur verkefni sem skólarnir veita þeim nemendum sem falla undir ákvæðið.

Með áætluðum kostnaði er átt við bæði beinan og óbeinan kostnað, enda má gera má ráð fyrir að kostnaður geti verið breytilegur eftir námsdeildum og námsleiðum þar sem mismunandi kröfur eru gerðar til aðstöðu, fjölda nemenda o.s.frv.

Áætlaður kostnaður er ekki endilega í samræmi við raunkostnað, enda geta verið ákveðnir óvissuþættir til grundvallar útreikningi á skólagjöldum. Því verður að gera ráð fyrir að skólagjöld standi undir áætluðum, árlegum kostnaði yfir tímabil, til dæmis fimm ára tímabil. Með því er einnig komið til móts við athugasemdir háskólanna um nauman frest, sjá kafla 4 um samráð.

Háskólarnir skulu sjálfir reikna út áætlaðan kostnað og sjá til þess að fjárhæð skólagjalda fari ekki fram úr honum. Ekki er talið skynsamlegt að ráðuneytið ákveði sameiginlega gjaldskrá eða aðferð fyrir háskólana til að reikna áætlaðan kostnað sem gildi fyrir alla háskólana. Ráðuneytið hvetur skólana til að vinna saman að þróun reikningsaðferða og sem og að úrlausn annarra rekstrarlegra áskorana.

Líkt og fjallað er um að ofan leiðir af alþjóðlegum samningum að íslenskum stjórnvöldum er óheimilt að mismuna ríkisborgurum ákveðinna landa á grundvelli ríkisfangs. Þess vegna nær frumvarp þetta ekki til ríkisborgara á EES-svæðinu, EFTA-ríkjunum, Færeyjum og Grænlandi. Hér undir falla einnig breskir ríkisborgarar, sem og aðstandendur þeirra, sem nýtt höfðu sér réttinn til frjálrsrar farar fyrir 28. janúar 2020. Á grundvelli EFTA-samningsins njóta ríkisborgarar Sviss sambærilegra réttinda til jafnrar málsmeðferðar og íslenskir ríkisborgarar og því gilda sömu reglur að þessu leyti um svissneska ríkisborgara.

Í ákvæðinu eru taldar upp undantekningar frá meginreglunni um heimild háskóla til að taka skólagjöld af nemendum utan EES-svæðisins, sbr. 1.-6. tölul. Nemandi utan-EES svæðisins, sem telur sig falla undir undanþágur ákvæðisins, þarf sjálfur að afla staðfestingar þess efnis til viðeigandi ríkisstofnunar, s.s. til Útlendingastofnunar og Þjóðskrár Íslands.

Í 1. tölul. er fjallað um erlenda ríkisborgara sem eru í hjúskap eða hafa um tveggja ára skeið verið í skráðri sambúð með íslenskum ríkisborgara eða ríkisborgara EES-ríkis, EFTA-ríkis, Færeyja eða Grænlands og hefur átt lögheimili á Íslandi í að lágmarki tvö ár af síðastliðnum fimm árum áður en nám hefst. Með skráðri sambúð er átt við sambúð tveggja einstaklinga sem skráð er í þjóðskrá skv. 3. mgr. 5. gr. laga um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018.

Í 2. tölul. er fjallað um erlenda ríkisborgara sem fengið hafa dvalarleyfi hér á landi á grundvelli alþjóðlegrar verndar, viðbótarverndar eða mannúðarsjónarmiða samkvæmt lögum um útlendinga.

Í 3. tölul. er fjallað um erlenda ríkisborgara sem hafa ótímabundið dvalarleyfi hér á landi skv. 58. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016.

Í 4. tölul. er fjallað um erlenda ríkisborgara sem stunda nám hér á landi á grundvelli alþjóðlegs skiptinámssamstarfs íslenskra háskóla á sviði rannsókna, kennslu og annarra verkefna skv. 1. mgr. 24. gr. Flæði nemenda milli landa er þáttur í því að styrkja gæði æðri menntunar, sem háskólarnir hafa unnið markvisst að. Þá veitir alþjóðlegt skiptinámssamstarf góð tækifæri fyrir háskólana að styrkja samstarf við önnur lönd og sérfræðisvið. Skiptinám, sem er hluti af faglegru samvinnu milli íslenskra og erlendra menntastofnana, fer fram á grundvelli faglegrs mats og stefnumótunar háskólanna. Um er að ræða mjög þarft

fyrirkomulag, sem ráðuneytið vill áfram styðja við. Slíkt fyrirkomulag tryggir góða alþjóðlega nemendur, auk þess sem það stuðlar að alþjóðavæðingu í háskólum. Þetta kemur einnig þeim nemendum til góða sem ekki fara erlendis.

Um 2. gr.

Lagt er til að gildistaka frumvarpsins verði það að lögum verði 1. júlí 2025, þannig að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu komi til framkvæmda haustönn 2025.