150. löggjafarþing 2019–2020.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

Um breytingu á lögum um háskóla, nr. 63/2006 og lögum um opinbera háskóla, nr. 85/2008.

Frá mennta- og menningarmálaráðherra.

I. KAFLI
Breyting á lögum nr. 63/2006 um háskóla, með síðari breytingum.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 19. gr. laganna:
1. málsl. 1. mgr. orðast svo: Nemendur, sem hefja nám í háskóla, skulu hafa lokið stúdentsprófi eða lokaprófi frá framhaldsskóla á þriðja hæfniþrepi.

II. KAFLI
Breyting á lögum nr. 85/2008 um opinbera háskóla, með síðari breytingum.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 18. gr. laganna:

a. 1. málsl. 2. mgr. orðast svo: Nemendur, sem hefja nám til fyrstu háskólagráðu í háskóla, skulu hafa lokið stúdentsprófi eða lokaprófi frá framhaldsskóla á þriðja hæfniþrepi.
b. a liður 3. mgr. orðast svo: kröfur um inntak lokaprófs frá framhaldsskóla á þriðja hæfniþrepi auk viðbótarkrafna, þegar við á, um undirbúning fyrir einstakar námsleiðir í grunnnámi.

III. KAFLI
Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

G r e i n a r g e r ð .

Frumvarp þetta er samið í mennta- og menningarmálaráðuneyti á grundvelli tillagna í aðgerðaáætlun ráðherra til að auka áhuga ungmenna á starfs- og tæknimenntun sem unnið er að í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök iðnaðarins. Í frumvarpinu er lagt til að breyta lögum um háskóla nr. 63/2006 og lögum um opinbera háskóla nr. 85/2008 með þeim hætti að breyta aðgangsskilyrðum að háskóla fyrir nemendur sem vilja hefja nám

til fyrstu háskólagráðu. Til jafns við hugtakið „stúdentspróf“ kemur skilyrði um að nemendur hafi lokið „lokaprófi af þriðja hæfnisþrepi“ og er þá vísað til aðalnámskrár framhaldsskóla“. Þessari breytingu er ætlað að jafna stöðu nemenda sem hafa lokið list,- tækni- og starfsnámi af þriðja hæfniþrepi og þeirra, sem lokið hafa stúdentsprófi til inngöngu í háskóla. Á liðnum árum og áratugum hafa orðið miklar breytingar á skipulagi og tilhögun framhaldsskólanáms. Samtals eru um 150 staðfestar stúdentsbrautir skv. 23. gr. laga um framhaldsskóla nr. 92/2008 sem flokkast sem bóknámbrautir. Að auki eru um 70 staðfestar námsbrautarlýsingar í tækni-, og starfsnámi sem hafa lokapróf á þriðja hæfniþrepi framhaldsskóla. Öllum þessum lokaprófum er það sameiginlegt að þau eru fjölbreytt og um leið ólík að efni og innihaldi. Hver einstök námsbrautarlýsing hefur sína kosti og takmarkanir. Við innritun í háskóla leggja háskóladeildir mat á innihald námsbrautanna til að meta hæfni nemenda til náms í tilteknum háskóladeildum. Erfitt er í því ljósi að skilgreina stúdentspróf sem aðal skilyrði háskólanáms til fyrstu háskólagráðu. Orðið „stúdentspróf“ hefur því ekki sömu merkingu og áður þegar einvörðungu var um að ræða máladeildir og stærðfræðideildir til stúdentsprófs. Markmið þessa frumvarps er að jafna möguleika þeirra framhaldsskólanema sem ljúka prófi af þriðja hæfniþrepi samkvæmt aðalnámskrá framhaldsskóla til háskólanáms. Einnig er stefnt að því að hvetja háskóla til að móta skýr aðgangsviðmið fyrir nám í einstökum deildum. Þá er horft til þess að frumvarpið geti lagt grunn að bættri upplýsingagjöf og ráðgjöf um námsleiðir og starfsréttindi að námi loknu. Gert er ráð fyrir því að háskólar skilgreini vel aðgangsviðmið sín og upplýsi framhaldsskóla um þau svo að nemendur, sem hafa ákveðið námsleið eftir framhaldsskóla, geti skipulagt nám sitt til samræmis við kröfur viðtökuháskóla.

1. Inngangur.

Umfangsmikil stefnumótun í menntamálum fór fram á árunum 2007-2008 þegar fimm frumvörp sem vörðuðu öll skólastigin, þar á meðal ný lög um framhaldsskóla nr. 92/2008 voru samþykkt á Alþingi. Í framhaldinu var gefin út ný aðalnámskrá framhaldsskóla 2011 þar sem stefnumið voru útfærð með áherslu á hugtakið hæfni. Í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 92/2008 kemur fram að mikil þróun námsbrauta á framhaldsskólastigi hafi átt sér stað. Tilgangurinn með lagabreytingunni var meðal annars að auka svigrúm í skilgreiningu á lokaprófi og stuðla að því koma fleiri nemendum til æðri mennta. Sérstaða stúdentsprófs fyrir lagabreytinguna var sú að gerð námsbrautarlýsinga var miðlæg hjá mennta- og menningarmálaráðuneyti. Framhaldsskólar höfðu takmarkað svigrúm til útfærslu námsbrauta og voru námsleiðir eingöngu fjórar til stúdentsprófs. Með nýjum lögum um framhaldsskóla var ábyrgð á gerð námsbrautalýsinga flutt til framhaldsskólanna. Framhaldsskólar fengu aukið svigrúm og sveigjanleika til að þróa námsleiðir, þar með talið í starfsnámi (iðn- og verknámsgreinum). Þannig var tilskilinn námstími eða einingafjöldi til stúdentsprófs ekki skilgreindur í lögunum. Með þessari nálgun áttu fleiri að geta lokið stúdentsprófi/lokaprófi. Í hvítbók um umbætur í menntun sem mennta- og menningarmálaráðherra gaf út árið 2014 er fjallað um stöðu íslenska menntakerfisins. Tilgangur hvítbókarinnar var að skapa grundvöll til umræðu um aðgerðir til úrbóta í menntamálum. Í hvítbókinni kom fram nauðsyn þess að starfsnám væri sniðið að þörfum atvinnulífisins. Ákveðið var að hefja samráð milli mennta- og menningarmálráðuneytis og aðila vinnumarkaðarins um frekari stefnumótun. Starfsnám skyldi endurskoðað meðal annars með uppbyggingu faghásköla stigs í huga. Má einnig nefna þróunarverkefni um faghásköla nám sem hrint var af stað árið 2016. Þrátt fyrir ofangreinda breytingu hafa ekki allir nemendur sem lokið hafa námi framhaldsskóla átt greiðan aðgang að háskólanámi og á þetta

sérstaklega við um nemendur sem lokið hafa starfsnámi. Má þar nefna starfsnámsnemendur sem hafa aflað sér nægilegs undirbúnings til þess að geta stundað nám á háskólastigi. Í tíð núverandi menntamálaráðherra hefur verið leitast við að jafna stöðu nemenda sem hafa lokið ólíkum lokaprófum úr framhaldsskólum. Sú áhersla endurspeglast í drögum að tillögu til þingsályktunar um Menntastefnu 2030, sem hefur verið kynnt í Samráðsgátt stjórnvalda. Í drögum að Menntastefnu 2030 kemur jafnframt fram að starfs-, iðn- og tækninám sé forsenda fyrir sjálfbærni atvinnugreina á Íslandi og að mikil eftirspurn sé eftir starfs- og tæknimenntuðu fólki hér á landi. Í gildandi lögum um háskóla nr. 63/2006 og lögum um opinbera háskóla nr. 85/2008 hefur verið gengið út frá því viðmiði að stúdentspróf eða sambærilegt próf veiti rétt til að sækja um aðgang að háskólanámi. Í greinargerð starfshóps um framtíðarfyrirkomulag fagháskólanáms frá 2019 kom fram að nauðsynlegt sé að fella brott þær hindranir sem eru til staðar á leið einstaklinga til frekari menntunar. Með frumvarpi þessu er fylgt eftir þessu markmiði.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

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

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur fyrst og fremst í sér breytingu á aðgangsskilyrðum í háskóla þannig að í staðinn fyrir aðal skilyrði um að nemendur skulu hafa lokið stúdentsprófi kemur nýtt skilyrði um að nemendur skulu hafa lokið lokaprófi frá framhaldsskóla á þriðja hæfniþrepi. Með þessari breytingu ættu aðgangsskilyrði að háskóla að vera í samræmi við hæfni, færni og þekkingu nemenda, en ekki vera þeim sem hafa lokið öðru lokaprófi á þriðja hæfniþrepi samkvæmt aðalnámskrá framhaldsskóla hindrun að hefja nám á háskólastigi. Frumvarpið felur þar með í sér aukið jafnræði til náms óháð mismunandi námsleiðum nemenda og þeim lokaprófum frá framhaldsskólum sem nemendur hafa. Frumvarpið er auk þess hvatning til háskóla að þeir setji sér skýr og gagnsæ aðgangsviðmið um það hvernig þeir meti hæfni, þekkingu og færni inn á einstakar námsbrautir. Með frumvarpinu er háskólum gert að skilgreina aðgangsviðmið sín sem svarar til krafna um undirbúning fyrir viðkomandi háskólanám.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

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

5. Samráð.

Viðhaft var innra samráð innan Stjórnarráðs Íslands og síðar ytra samráð í gegnum samráðsgátt stjórnvalda, en helstu hagsmunaaðilarnir eru nemendur, háskólar, framhaldsskólar og samtök á vinnumarkaði.

6. Mat á áhrifum.

Ekki liggja fyrir upplýsingar um hvort og þá hversu stór hópur mun óska eftir að komast í háskóla vegna fyrirhugaðrar lagabreytingar og því ekki unnt að meta endanleg áhrif þess á útgjöld og tekjur ríkissjóðs. Gera má ráð fyrir að útgjöld háskóla aukist vegna vinnu við setningu aðgangsviðmiða. Þá gæti aðsókn í framfærslu- og skólagjaldalán aukist hjá Menntasjóði námsmanna sem kallar á aukin útgjöld úr ríkissjóði.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með breytingu á 1. málsl. 1. mgr. 19. gr. laga um háskóla, nr. 63/2006 er ætlað að bæta við hugtakið „stúdentspróf“ sem aðgangsskilyrði að háskóla og setja til jafns við það aðgangsskilyrði um nemendur hafi lokið „lokaprófi af þriðja hæfniþrepi“ og er þá vísað til aðalnámskrár framhaldsskóla. Þessari breytingu er ætlað að jafna stöðu nemenda sem hafa lokið list,- tækni- og starfsnámi af þriðja hæfniþrepi og þeirra, sem lokið hafa stúdentsprófi einvörðungu, til inngöngu í háskóla. Ekki er lengur gerð krafa um að horft verði til stúdentsprófs sem aðal inntökuskilyrði. Innihald stúdentsprófs er ekki það sama og áður í kjölfar innleiðingar aðalnámskrár framhaldsskóla árið 2011. Á liðnum árum og áratugum hafa orðið miklar breytingar á skipulagi og tilhögun framhaldsskólanáms.

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

Um 2. gr.

Með breytingunni í a-lið 2. gr. frumvarpsins er ætlað að bæta við hugtakið „stúdentsprof í 1. málsl. 2. mgr. 18. gr. laga um opinbera háskóla, nr. 85/2008 sem aðgangsskilyrði að háskóla og setja til jafns við það aðgangsskilyrði um að nemendur hafi lokið „lokaprófi af þriðja hæfniþrepi“ og er þá vísað til aðalnámskrár framhaldsskóla. Þessari breytingu er ætlað að jafna stöðu nemenda sem hafa lokið list,- tækni- og starfsnámi af þriðja hæfniþrepi og þeirra, sem lokið hafa stúdentsprófi einvörðungu, til inngöngu í háskóla. Ekki er lengur gerð krafa um að horft verði til stúdentsprófs sem aðal inntökuskilyrði. Innihald stúdentsprófs er ekki það sama og áður í kjölfar innleiðingar aðalnámskrár framhaldsskóla árið 2011. Á liðnum árum og áratugum hafa orðið miklar breytingar á skipulagi og tilhögun framhaldsskólanáms. Orðið „stúdentspróf“ hefur ekki sömu merkingu og áður þegar einvörðungu var um að ræða máladeildir og stærðfræðideildir til stúdentsprófs.

Í b-lið 2. gr. frumvarpsins er leitast við að styrkja lagastoð fyrir reglur opinberra háskóla um kröfur til lokaprófs frá framhaldsskólum vegna inntöku nemenda á einstakar námsleiðir í grunnnámi. Hafa þarf í hug að ákvarðanir um innritun nemenda í opinbera háskóla teljast stjórnvaldsákvarðanir í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og er því brýnt að vel sé hugað að lagastoð fyrir reglum um innritun og málsmeðferð. Lagt er til að sett verði lagastoð fyrir

kröfum opinberra háskóla um inntak lokaprófs frá framhaldsskóla á þriðja hæfniþrepi auk viðbótarkrafna, þegar við á, um undirbúning fyrir einstakar námsleiðir í grunnnámi.

Um 3. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.