

**Minnisblað um lagagrundvöll skrásetningargjalds í leyfi
í tilefni af bréfi umboðsmanns Alþingis til háskólaráðs**

1.

Umboðsmaður Alþingis óskaði með bréfi, dags. 8. september 2015, eftir því að háskólaráð veitti sér upplýsingar um eftirtalin atriði:

1) á hvaða lagagrundvelli *skrásetningargjald í leyfi* að fjárhæð 10.000 kr. eða svokallað „leyfisgjald“ sem mælt er fyrir um í 2. gr. reglna nr. 244/2014 um gjaldskrá Háskóla Íslands vegna þjónustu við nemendur o.fl. og innheimtu og ráðstöfun skrásetningargjalds væri byggt?

2) hvort í háskólaráði hefði farið fram umræða um hvort álagning þess samrýmdist 24. gr. laga nr. 85/2008 um opinbera háskóla og þá hver niðurstaða þeirrar umræðu hefði verið?

Í tilefni af bréfi umboðsmanns samþykkti háskólaráð 1. október 2015 að fela fjármálanefnd og kennslumálanefnd að taka málefnið til athugunar samhliða athugun á forsendum skrásetningargjalds við skólann. Var umboðsmanni gerð grein fyrir þessari ákvörðun í bréfi rektors Háskóla Íslands til hans, dags. 2. október s.á. Jafnframt var tekið fram að gert væri ráð fyrir að þeirri vinnu yrði lokið fyrir árslok 2015. Með vísan til framangreindra svara rektors taldi umboðsmaður ekki tilefni til að aðhafast frekar. Hann óskaði hins vegar eftir því að Háskólinn upplýsti hann eigi síðar en 1. mars 2016 um framvindu þessara mála til þess að unnt væri að gera grein fyrir henni í ársskýrslu hans til Alþingis fyrir árið 2015. Hefur umboðsmaður nú ítrekað þessa beiðni sína.

2.

Í reglum nr. 569/2009 fyrir Háskóla Íslands er gengið út frá því að stúdent við Háskólann geti leitað eftir heimild til að gera hlé á námi sínu til viðkomandi háskóladeildar, sbr. 5. mgr. 48. gr. reglnanna. M.ö.o. er gert ráð fyrir að stúdent geti fengið leyfi háskóladeildar til að gera hlé á námi sínu með tilteknum skilyrðum sem felast m.a. í því að hann skrái sig árlegir skráningu, gætt sé ákvæða um tímamörk náms þannig að leyfið lengi ekki hámarkstíma náms, leyfið sé að hámarki eitt ár í senn og að hann greiði hluta skrásetningargjalds á meðan leyfistíma stendur. Nánar hljóðar 5. mgr. 48. gr. svo:

„Nú óskar stúdent eftir að gera hlé á námi sínu heilt kennslumisseri eða lengur og skal hann þá leita heimildar viðkomandi háskóladeildar og skrá sig árlegri skráningu, meðan á leyfistíma stendur, enda sé gætt ákvæða um tímamörk náms. Leyfistími getur að hámarki verið eitt ár í senn og lengir ekki hámarksnámsstíma samkvæmt reglum viðkomandi deildar. Stúdent greiðir hluta skrásetningargjalds á meðan á leyfistíma stendur.“

Samkvæmt framangreindu er um að ræða þegar skráðan nemanda við Háskóla Íslands sem hefur áður greitt skrásetningargjald fyrir heilt skólaár. Nemandi sem fær leyfi frá námi skráir

sig í námið og því skráður áfram í námið, þ.e. er skráður með sama hætti og aðrir nemendur í viðkomandi námsgrein, og nýtur því sömu réttinda og aðrir nemendur fyrir utan þau atriði sem tengjast beinlínis náminu sem slíku eins og kennslu og próftöku.

3.

Í a-lið 2. mgr. 24. gr. laga nr. 85/2008, sbr. lög nr. 140/2013, kemur fram að háskóla sé heimilt að afla sér tekna til viðbótar við framlög skv. 1. mgr. með skrásetningargjöldum sem nemendur greiða við skráningu í nám, allt að 75.000 kr. fyrir hvern nemanda á ársgrundvelli. Tekið er fram að álögð gjöld samkvæmt þessum lið skulu eigi skila háskóla hærri tekjum en sem nemur samanlögðum útgjöldum háskólans vegna nemendaskráningar og þjónustu við nemendur sem ekki telst til kostnaðar við kennslu og rannsóknastarfsemi. Í athugasemdum með þessari grein í frumvarpi því sem varð að framangreindum lögum segir:

„Í 2. mgr. eru teknar saman á einn stað þær heimildir sem opinberir háskólar hafa til gjaldtöku. Er það í samræmi við 2. mgr. 22. gr. laga um háskóla. Hér ber að undirstrika að um er að ræða heimildir til töku þjónustugjalda sem ætlað er að mæta þeim tilkostnaði sem hlýst af því að veita umrædda þjónustu. Þau rök sem búa hér að baki byggjast á því að rétt sé að virkja kostnaðarvitund, einkum nemenda og starfsmanna háskólanna, og á gjaldtakan að vera stjórnþæki til að stýra eftirspurn eftir þeirri þjónustu sem um er að ræða hverju sinni.

Í fyrsta lagi er í a-lið áfram byggt á því að háskólar hafi heimild til innheimtu skrásetningargjalds. Gjaldið er í eðli sínu þjónustugjald, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 836/1993, sem m.a. er ætlað að mæta útgjöldum vegna skráningar og ýmiss konar þjónustu við nemendur sem ekki telst til kostnaðar við kennslu og rannsóknastarfsemi. Hámark þjónustugjaldsins er þó takmarkað við ákveðna fjárhæð.“

Samkvæmt 4. mgr. 24. gr. setur háskólaráð nánari reglur um gjaldtöku og ráðstöfun gjalda samkvæmt greininni, en reglur nr. 244/2014 eru settar á grundvelli þessa ákvæðis.

Í 2. gr. reglnanna er fjallað um skrásetningargjald. Samkvæmt ákvæðinu er fjárhæð þess eftirfarandi:

„Skrásetningargjald kr. 75.000
Leyfi til skrásetningar utan auglýsts skrásetningartímabilskr. 10.000
Skrásetningargjald – öryrki og nýskráning á vormisseri kr. 55.000
Skráningargjald öryrki – nýskráning á vormisseri með álagi kr. 65.000
Skrásetningargjald – gestanemandi á samningi kr. 10.000
Skrásetningargjald – gestanemandi án samnings kr. 20.000
Skrásetningargjald – í leyfi kr. 10.000
Skrásetningargjald – úr leyfi kr. 65.000“

Í 4. gr. er fjallað um heimildir til lækkunar skrásetningargjalds. Þar segir m.a.:

„Í lögum er fjárhæð skrásetningargjalds ákvörðuð fyrir heilt háskólaár, nú kr. 75.000, sbr. 2. gr. Lægra skrásetningargjald er heimilt að innheimta í eftirfarandi tilvikum:

[...]

b. Ef stúdent hefur fengið samþykki deildar til að gera hlé á námi sínu eitt eða tvö kennslumisseri, en þó á sama háskólaári, kr. 10.000, sbr. 2. gr. þessara reglna og 5. mgr. 48. gr. reglna nr. 569/2009.

[...]“

Samkvæmt þessum ákvæðum er gjaldtakan fyrir *skrásetningu í leyfi* skrásetningargjald og því byggð á 24. gr. laga nr. 85/2008. Fjárhæð almenns skrásetningargjalds fyrir heilt skólaár er kr. 75.000. Heimilt er hins vegar að innheimta lægra skrásetningargjald þegar nemandi sem er í námi og hefur í samræmi við það greitt áður skrásetningargjald fyrir heilt skólaár, fær heimild til að gera hlé á námi sínu eða leyfi frá því. Í slíkum tilvikum er gert ráð fyrir að hann greiði skrásetningargjald að fjárhæð 10.000 kr. Á sama hátt er gert ráð fyrir því að hann greiði þá fjárhæð sem upp á vantar af almenna skrásetningargjaldinu þegar hann kemur aftur úr leyfinu eða 65.000 kr. M.ö.o. er gert ráð fyrir að nemandinn greiði rúmlega 10% skráningargjaldsins fyrir heilt skólaár við upphaf leyfis í því námi sem hann hefur verið skráður í og greiði svo eftirstöðvar gjaldsins þegar hann hefur námið á nýjan leik. Eðli málsins samkvæmt á þetta við þegar um er að ræða sama skólaár enda þarf nemandinn að skrá sig árlega í námið og greiða skrásetningargjöld í samræmi við það hvort sem hann er í námi eða í leyfi frá náminum með heimild viðkomandi deildar. Rétt er að leggja áherslu á að nemandinn er skráður í skólann í báðum tilvikum og telst því nemandi við skólann, þ.e. óháð því hvort hann er í leyfi eða ekki, og nýtur réttinda samkvæmt því.

Í viðaukum við reglurnar sem eru birtir á heimasíðu Háskólans (http://www.hi.is/adalvefur/reglur_nr_244_2014) eru annars vegar birtar skýringar með 2. gr. og 3. gr. reglnanna og hins vegar kostnaðarliðir skrásetningargjaldsins, sbr. 8. gr. reglnanna. Þar segir m.a. um 2. gr. (undir liðnum A. Skýringar 2. og 3. gr. reglnanna):

„Skrásetningargjald vegna gestanemenda er föst krónutala sem miðast við þá vinnu sem felst í skráningu þeirra og þjónustu sem þeim er veitt. Hið sama á við um nemendur sem fá leyfi frá námi sínu heilt kennslumisseri eða lengur og skulu þeir þá leita heimildar viðkomandi háskóladeildar og skrá sig árlegri skráningu, meðan á leyfistíma stendur, enda sé gætt ákvæða um tímamörk náms. Leyfistími getur að hámarki verið eitt ár í senn og lengir ekki hámarksnámsstíma samkvæmt reglum viðkomandi deildar. Stúdent greiðir hluta skrásetningargjalds á meðan á leyfistíma stendur, þ.e. kr. 10.000, sem síðan dregst frá skrásetningargjaldinu er hann kemur úr leyfi, ef um sama háskólaár er að ræða.“

Eins og kemur fram í þessum skýringum miðast fjárhæð gjaldsins við þá vinnu sem felst í skráningu þessara nemanda sem fá heimild til töku leyfis og þeirri þjónustu sem þeim er veitt í leyfinu enda skráðir nemendur við skóla. Varðandi kostnaðarliðir skrásetningargjaldsins segir í framangreindum skýringum við reglurnar:

„Skrásetningargjaldið er bókfært hjá yfirstjórn háskólans í samræmi við fjárlög. Háskólaráð ráðstafar innheimtu skrásetningargjaldi á þá kostnaðarliði, sem falla undir gjaldið lögum samkvæmt, þ.e. bókfærður kostnaður vegna skrásetningar og þjónustu, annarrar en kennslu, að frádregnum kostnaði sem háskólanum er heimilt að innheimta sérstaklega sbr. b.–e. lið 2. mgr. 24. gr. laga nr. 85/2008:

1. Skrásetning stúdenta í námskeið, próf
Bókfærð gjöld Nemendaskrár og þjónustuborðs.
Önnur gjöld (reiknuð) 25% af rekstri sviðs-/deildarskrifstofa.
2. Nemendakerfi – Ugly
Bókfærð gjöld þess hluta nemendakerfisins sem snýr að nemendum.
3. Upplýsingamiðlun og námsráðgjöf
Bókfærð gjöld Náms- og starfsráðgjafar og námskynningar.
4. Skipulag kennslu og prófa
Bókfærð gjöld, prófgæsla.
5. Framlög til samtaka og stofnana stúdenta, FS og SHÍ
Bókfærð gjöld, framlag til SHÍ o.fl.
Bókfærð gjöld, framlag til FS, hlutur FS í skrásetningargjöldum.
Önnur áætluð gjöld áætluð – aðstaða fyrir kaffistofur stúdenta.
6. Skrifstofa kennslusviðs
Reiknuð gjöld (20%) af rekstri skrifstofu kennslusviðs.
7. Þjónusta Skrifstofu alþjóðasamskipta
Bókfærð gjöld Skrifstofu alþjóðasamskipta.
8. Aðgangur að bókasafni og lesaðstöðu
Landsaðgangur og aðstaða í Þjóðarbókhöfðu, 50% áætlað vegna nemenda.
Bókasafn Menntavísindasviðs, 50% vegna nemenda.
Önnur gjöld reiknuð – félagsaðstaða stúdenta.
9. Aðgangur að tölvum, prenturum o.fl.
Bókfærð gjöld, rekstur tölvuvera.
Önnur gjöld reiknuð (50%) af alm. rekstri Reiknistofnunar.
10. Aðstaða og stjórnun
Reiknuð gjöld 12% af liðum 1.–9.“

Nemandi sem er í leyfi frá námi nýtur því framangreindrar þjónustu að fullu fyrir utan þá þjónustu sem varðar skipulag kennslu og prófa. Þannig hefur nemandinn aðgang að nemendakerfinu Ugly, sbr. lið 2, nýtur þjónustu náms- og starfsráðgjafar- og námskynninga, sbr. lið 3, nýtur þjónustu samtaka og stofnana stúdenta, sbr. lið 5, hefur aðgang að bókasöfnum, sbr. lið 8 og aðgang að tölvum, prenturum o.fl., sbr. lið 9.

4.

Varðandi skrásetningargjaldið sem slíkt er ágreiningslaust að það er í eðli sínu þjónustugjald. Í athugasemdum með 24. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 85/2008 er tekið fram að því sé m.a. „ætlað að mæta útgjöldum vegna skráningar og ýmiss konar

þjónustu við nemendur sem ekki telst til kostnaðar við kennslu og rannsóknastarfsemi“. Hvað felst í þessari gjaldtökuheimild þarfnast nánari skoðunar við.

Í álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 836/1993, sem einnig er vísað til í framangreindum athugasemdum, segir um þá kostnaðarliði sem verða felldir undir gjaldið:

„Við skýringu á heimild háskólans til að taka skrásetningargjald og afmörkun á þeim kostnaðarliðum, sem felldir verða undir það, verður að hafa í huga þær almennu skýringarreglur, að íþyngjandi stjórnvaldsákvæðanir verði almennt að byggjast á skýrri lagaheimild og lagaákvæði, sem hafa að geyma slíkar heimildir, verða almennt ekki skýrð rúmt.

Í lögskýringargögnum er ekki að finna nein ummæli um þá kostnaðarliði, sem felldir verða undir skrásetningargjaldið. Þegar metið skal, hversu hátt þetta þjónustugjald megi vera, verður því að afmarka kostnaðarliðina með skýringu á texta gjaldtökuheimildarinnar, með því að ákvarða hvað fallið geti undir hugtakið "skrásetning".“

Hér er rétt að hafa í huga að álit umboðsmanns fjallar um ákvæði í eldri lögum sem fallin eru úr gildi. Það breytir hins vegar ekki því að skrásetningargjaldið er íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun eins og segir í álitinu sem verður að byggja á skýrri lagaheimild og slík ákvæði verða almennt ekki skýrð rúmt. Hins vegar er í lögskýringargögnum með nógildandi ákvæði tekið fram að gjaldinu sé „ætlað að mæta útgjöldum vegna skráningar og ýmiss konar þjónustu við nemendur sem ekki telst til kostnaðar við kennslu og rannsóknastarfsemi“. Samkvæmt þessu er ekki útilokað að hægt sé að draga þá ályktun að undir gjaldið verði felld öll þjónusta við nemendur sem ekki telst til kennslu og rannsóknastarfsemi. Samkvæmt því væri samkvæmt nógildandi lagaheimild of þröngt að miða eingöngu við texta gjaldtökuheimildarinnar, þ.e. hvað geti fallið undir hugtakið skrásetning, eins og umboðsmaður byggði á í framangreindu álitinu sínu.

Þar sem um þjónustugjald er að ræða sem ætlað er að mæta ákveðnum kostnaði og ekki er heimilt að taka hærra gjald en því sem þeim kostnaði nemur skiptir mestu að fyrir liggi útreikningar á þeim kostnaðarliðum sem heimilt er að leggja til grundvallar ákvörðun um fjárhæð skrásetningargjaldsins. Sá útreikningur liggur nú fyrir, sbr. umfjöllun háskólaráðs um hið árlega skrásetningargjald og meðfylgjandi skjal sem miðast við tölur úr bókhaldi fyrir árið 2015.

Þá eiga sömu sjónarmið við um gjaldtöku skrásetningargjalds í leyfi og hið árlega skrásetningargjald þar sem í báðum tilvikum er um að ræða skrásetningargjald þó í fyrra tilvikinu sé um að ræða töluvert lægri fjárhæð þó þjónusta sé að mestu sú sama. Er fjárhæð þessarar gjaldtöku, þ.e. kr. 10.000 fyrir skrásetningu í leyfi, mun lægri en sá kostnaður sem hlýst af því að veita nemandanum þá þjónustu sem hann fær á móti.

5.

Með vísan til framangreinds væru svör við spurningum umboðsmanns í stuttu máli eftirfarandi:

- 1) Skrásetningargjald í leyfi eða svokallað „leyfisgjald“ samkvæmt 2. gr. reglna nr. 244/2014, sbr. b. liður 4. gr. sömu reglna, er eins og fram kemur í þessum ákvæðum skrásetningargjald en heimild til þeirrar gjaldtöku er í 24. gr. laga nr. 85/2008.
- 2) Þetta skrásetningargjald hefði farið fyrir háskólaráð og niðurstaðan væri að álagning gjaldsins samrýmist 24. gr. laga nr. 85/2008 um opinbera háskóla þar sem um er að ræða þjónustugjald og fjárhæð gjaldsins er mun lægra en sá kostnaður sem hlýst af þeirri þjónusta sem nemandinn nýtur hjá skólanum meðan á leyfi stendur.