



Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis

Reykjavík, 5. september 2016

Efni: Umsögn ÖBÍ við frumvarp til laga um námslán og námsstyrki (Þingskjal 1373 - 794. mál, lagt fram á 145. löggjafarþingi 2015-2016)

Almennt.

Segja má að frumvarpið gangi út frá þremur meginmarkmiðum. Í fyrsta lagi að tryggja tækifæri til náms án tillits til efnahags, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Í öðru lagi að reyna að stytta námstíma og þar með lánstíma. Í þriðja lagi að stuðla að þjóðhagslegri hagkvæmni. Annað og þriðja markmiðið koma ekki beint fram í fyrirhuguðum lagatexta en eru undirliggjandi og margoft tiltekin í athugasemdum.

Öll framangreind markmið eru góð og gild og að mörgu leyti felur frumvarpið í sér jákvæðar breytingar á fyrirkomulagi námsaðstoðar og er hér sérstaklega átt við þá nýbreytni að taka upp námsstyrki, sem eru óskattskyldir. ÖBÍ hefur þó nokkrar alvarlegar athugasemdir og ábendingar um atriði sem mættu betur fara. Verður í umsögn þessari einungis fjallað um þau atriði.

Athugasemdir ÖBÍ má allar draga saman í eina meginathugasemd sem er að ekki hafi nægjanlegt tillit verið tekið til fatlaðs fólks og/eða örorkulífeyrisþega og þeirra sjónarmiða sem oft gilda um nám þeirra. Á þetta einkum við um þá miklu áherslu sem lögð er á námshraða.

Af 76. gr. og 65. gr. stjórnarskrárinnar leiðir að fatlað fólks sem ófatlað skuli eiga sama rétt til náms, án tillits til þess hvort þeim sé unnt að ljúka námi á sama hraða.

Í 65. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að allir skulu vera jafnir fyrir lögnum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Einnig er að finna sambærilega jafnræðisreglu í 14. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, 1. mgr. 2. gr. og 3. gr. Alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi og 2. mgr. 2. gr. og 3. gr. Alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Þá kemur fram í 1. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, að markmið þeirra laga sé að tryggja fötlðuðu fólki jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa þeim skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi.

Sjónarmið um mannlega reisn og líf á sama grundvelli og aðrir er auk þess gegnumgangandi í Samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem var undirritaður fyrir hönd íslenska ríkisins hinn 30. mars 2007. Í 1. mgr. 24. gr.

samningsins segir að aðildarríkin viðurkenni rétt fatlaðs fólks til menntunar. Ríkin skulu, í því skyni að þessi réttur megi verða að veruleika án mismununar og þannig að allir hafi jöfn tækifæri, koma á menntakerfi á öllum skólastigum án aðgreiningar.

Í e-lið 2. mgr. 24. gr. samnings SP um réttindi fatlaðs fólks segir að segir að til þess að þessi réttur megi verða að veruleika skuli aðildarríkin tryggja að árangursríkar, einstaklingsbundnar stuðningsaðgerðir séu boðnar fram í umhverfi sem ýtir hvað mest undir framvindu í námi og félagslega þróun sem aftur samræmist því markmiði að fatlað fólk geti lifað í samfélaginu án nokkurrar aðgreiningar.

Í 6. mgr. 19. gr. laga nr. 63/2006, um háskóla, segir að háskólar skuli veita fötluðum nemendum og nemendum með tilfinningalega eða félagslega örðugleika kennslu og sérstakan stuðning í námi. Samkvæmt ákvæðinu skal látin í té sérfræðileg aðstoð og viðeigandi aðbúnaður eftir því sem þörf krefur. Háskólar skulu jafnframt leitast við að veita þeim nemendum sérstakan stuðning sem eiga við sértæka námsörðugleika að stríða eða veikindi.

Grundvallarreglan um jafnræði borgara getur falið í sér jákvæðar skyldur stjórnvalda, þ.e. að stjórnvöldum beri að grípa til aðgerða til tryggja jafnan rétt manna. Stjórnvöldum ber þannig að tryggja að þeir, sem lakar eru settir í þjóðfélaginu, geti staðið jafnfætis öðrum og átt sömu möguleika til þess að nýta sér þau tækifæri og réttindi sem standa til boða. Þessi sjónarmið leiða stundum til þess að ríkið verður að grípa til sérstakra aðgerða til að tryggja að fatlaðir nemendur hafi raunverulega jafnan aðgang að réttindum og gæðum.

Ákvæði frumvarpsins mælir ekki fyrir um það að fatlaðir nemendur skuli njóta minni réttinda en ófatlaðir nemendur. Reglurnar eru almennar og hlutlægar í eðli sínu og eiga við jafnt um fatlaða sem ófatlaða nemendur. Engu að síður gera sumar reglurnar ekki ráð fyrir þeim sjónarmiðum sem geta átt við um fatlaða nemendur. Afleiðingin verður sú að raunverulegir möguleikar fatlaðra nemenda á námsaðstoð, og öðrum atriðum er tengjast þeim, verða mun verri en ófatlaðra.

Óbein mismunun getur átt sér stað þegar almenn og hlutlæg regla sem gerir engan greinarmun á milli manna hefur engu að síður mjög mismunandi áhrif eftir því hvaða hópur manna á í hlut. Þegar almenn regla hefur þungbærari áhrif fyrir einn þjóðfélagshóp er ekki hægt að útiloka að það teljist mismunun þótt reglunni sé ekki beinlínis beint gegn þeim hópi. Fatlaðir nemendur geta átt erfiðara með að ljúka námi á tilsettum tíma. Því er ljóst að sumar greinar frumvarpsins veita í raun fötluðu fólki ekki sömu tækifæri. Hin mikla áhersla á að námi sé lokið á tilsettum tíma takmarkar, eða jafnvel útilokar, möguleika fatlaðra nemenda til þess að njóta þeirra gæða sem felast í frumvarpinu. Þannig felur frumvarpið í sér óbeina mismunun gagnvart þeim sem sökum fötlunar sinnar þurfa að gefa sér lengri tíma til náms en skipulag náms gerir ráð fyrir.

Ef vikið er aftur að framangreindum þremur grundvallarmarkmiðum er ljóst að sá tilgangur frumvarpsins, að stytta námstíma og hvetja nemendur til þess að ljúka námi sem fyrst, ber hin markmiðin ofurlíði, a.m.k. að því er varðar fjölda fatlaðs fólks sem stundar nám. Staða fjölmargra fatlaðra námsmanna er einfaldlega sú að þeir geta ekki, þrátt fyrir fullan vilja og metnað, lokið námi nema á lengri tíma en almennt er

gert ráð fyrir. Hin mikla áhersla sem frumvarpið leggur á hraða námsins verður þá til þess að fatlað fólk nýtur í raun ekki sömu tækifæri til náms án tillits til efnahags. Þá kemur þessi áhersla á hraða einnig niður á þriðja markmiðinu um þjóðhagslega hagkvæmni. Óumdeilt má vera að það er þjóðhagslega hagkvæmt að sem flestir mennti sig. Má raunar færa fyrir því rök að það sé sérstaklega þjóðhagslega hagkvæmt að styðja fatlað fólk til náms enda aukast þá tækifæri þess og möguleikar þeirra.

Bæta þarf í frumvarpið ákvæðum þar sem tekið er tillit til stöðu fatlaðs fólks og nauðsyn þeirra fyrir svigrúm til þess að klára nám á lengri tíma. Verður nú fjallað nánar um nokkur atriði þar sem auka þarf svigrúm að þessu leyti.

Skilyrði um engin vanskil ásamt tengdum atriðum.

Í 5. tölul. 4. gr. frumvarpsins er gert það skilyrði fyrir námsaðstoð að umsækjendur séu ekki í vanskilum við LÍN og að sjóðurinn hafi ekki þurft að afskrifa lán gagnvart viðkomandi. Skilyrðið er of fortakslaust. Vanskil geta verið mismikil og af misjöfnum ástæðum. Þá getur upphæð þeirra verið misjöfn og gríðarlegur munur á verulegum vanskilum (sem hlaupa á milljónum króna) eða minni vanskilum (t.d. tugum eða hundruðum þúsunda króna). Fjárhagsleg staða fatlaðs fólks og/eða örorkulífeyrisþega er oft mjög erfið og viðkvæm. Vanskil geta átt rót sína í allt öðru en greiðsluvilja og tiltölulega lágar fjárhæðir geta reynst erfiður hjalli fyrir þessa einstaklinga. Alger útilokun vegna allra vanskila er því óþarflega harkaleg og getur leitt til þess að tiltölulega lítil vanskil hafa verulega íþyngjandi afleiðingar.

Í sama ákvæði er fortakslaust regla um það að réttur til námsaðstoðar sé útilokaður hafi LÍN þurft að afskrifa lán gagnvart viðkomandi. Með sömu rökum og að framan er hér um allt of afdráttarlausa reglu að ræða. Hér getur t.d. smávægileg afskrift leitt til þess að möguleikar til náms í framtíðinni eru úr sögunni.

Samkvæmt 12. gr. frumvarpsins er LÍN heimilt að setja það skilyrði fyrir veitingu námsláns að lántaki leggi fram viðunandi tryggingu teljist hann að mati sjóðsins ekki tryggur lántaki. Hér verður ekki betur séð en að sett sé ákvæði sem gengur gegn megintilgangi frumvarpsins um jöfn tækifæri til náms án tillits til efnahags. Þeir sem mest þurfa að reiða sig á lánasjóðinn eru þeir sem hafa minnsta fjárhagslega baklandið. Þetta ákvæði mun því koma verst við þá sem hafa mestu þörfina og minnstu möguleikana á að leggja fram tryggingar. Skemmst er frá því að segja að skilyrðið um ábyrgðarmenn var nýlega fellt niður með sömu rökum, þ.e. að slíkt skilyrði væri íþyngjandi og kæmu verst niður á þeim sem síst skyldi. Í þessu samhengi má einnig benda á að aukin innheimtuúrræði LÍN miðað við það sem almennt gerist eru á öðrum stað í frumvarpinu (athugasemdam með 19. gr.) réttlættar með því að helsta trygging LÍN felist í menntun viðkomandi einstaklings.

Frumvarpið gerir ráð fyrir því að kröfur LÍN njóti mikils innheimtuhagræðis umfram aðrar kröfur. Þannig er t.d. sérregla um fyrningarfrést við gjaldprot í 19. gr. frumvarpsins sem leiðir til þess að LÍN getur haldið áfram innheimtu mun lengur en aðrir kröfuhafar. Er því óþarfi að hafa bæði hörð innheimtuúrræði til þess að tryggja innheimtu en einnig ákvæði um útilokun vegna vanskila.

Hér þyrfti að hafa mun meira svigrúm í reglunum til þess að taka tillit til aðstæðna.

Námsframvinda.

Eins og áður er mikil áhersla á að námsaðstoð fái ekki nema lágmarksnámsframvinda náist, sbr. 10. og 11. gr. frumvarpsins. Þá fæst full námsaðstoð ekki nema með fullri námsframvindu. Í frumvarpinu er mælt fyrir um svigrúm til þess að fá undanþágu frá námsframvindu en svigrúm þetta er of lítið.

Í fyrsta lagi skal nefna að námsaðstoð lækkar í hlutfalli við námsframvindu. Þannig leiðir 80% framvinda til réttar á 80% aðstoð o.s.frv. Fatlaður námsmaður getur eins og áður segir haft fullan vilja og metnað til þess að ná fullnægjandi árangri en er það af öðrum ástæðum ómögulegt. Jafnvel þótt honum sé veitt svigrúm frá reglum um lágmarksnámsframvindu leiðir það til þess að aðstoð til hans skerðist í hlutfalli við framvinduna. Námsmaður sem þarf að leggja sig 100% fram til þess að ná 50% árangri fær þannig einungis 50% aðstoð.

Veita ætti meira svigrúm og á það einnig við um svigrúm til að lengja tímabil námsstyrks. Miða mætti t.d. við langvarandi veikindi, alvarleg veikindi eða slys, sértæka námserfiðleika, örorkumat, aðrar aðstæður (t.d. umönnun langveiks barns) eða annan mælikvarða til þess að ákvarða nemendum fulla aðstoð þrátt fyrir að námsframvinda sé ekki full. Aftur er bent á að þeir hvatar sem frumvarpið byggir á eiga ekki við.

Endurgreiðsla.

Með 17. gr. frumvarpsins er stefnt að því að innheimta lánanna verði „hefðbundin“, þ.e. greiddar mánaðarlegar afborganir í samræmi við höfuðstól, lánstíma, vexti og verðtryggingu. Með þessu er þannig afnumin gildandi regla sem fólst í því að lánin voru að miklu leyti endurgreidd í samræmi við tekjur. Allir sem hafa sama lán greiða þannig sömu afborganir, burtséð frá tekjum. Auðvitað felst samræmi í því en vart þarf að benda á að slík regla kemur þeim verst sem hafa lágar tekjur.

Tekjumiðaðar afborganir eru líklegri til þess að vera hæfilegar og viðráðanlegar fyrir lágtekjufólk. Fyrirkomulagið sem lagt er til tekur ekkert tillit til tekna en mánaðarlegar afborganir munu að öllum líkindum nema nokkrum tugum þúsunda.

Í frumvarpinu kemur fram að að greiðslubyrði hjá lántaka, sem tekur 9,4 milljón kr. lán í nýju kerfi er minni ef mánaðarlaun eru yfir 500.000 kr. Upphæð óskerts örorkulífeyris almannatrygginga er mjög langt undir 500.000 kr. eða rúmar 200.000 kr. á mánuði. Frumvarpið gerir því ráð fyrir að lántakar séu með mánaðartekjur um og yfir meðaltalstekjur eftir að námi lýkur og einnig er gert ráð fyrir stöðugri og fullri atvinnuþátttöku til 67 ára aldurs.

Fatlað fólk á oft erfiðara uppdráttar á vinnumarkaði m.a. vegna ýmissa samfélagslegra hindranna s.s. viðhorfa í samfélaginu, skorts á tækifærum eða að aðstoð eða stoðþjónustu vantar. Fatlað fólk er líklegra til að vera án atvinnu, í hlutastarfi og/eða með lágur atvinnutekjur.

Sérstaka athygli vekur að í athugasemdum með frumvarpinu koma fram spár um áhrif ýmissa breytinga á námslánakerfinu. Hvað þetta verðar segir þó einungis: „Ekki eru forsendur til að spá fyrir um hvort vanskil muni aukast í kjölfar þess að

endurgreiðslur eru ekki lengur tekjutengdar.“ Það blasir þó við að afnám afborgunarfyrríkomulags sem hentaði vel lágtekjufólki muni leiða til þess að vanskil aukist.

Tillaga:

Hér mætti a.m.k. fara millileið, þ.e. að almenna reglan verði sú sem lögð er til. Til þess að tryggja félagslegt eðli sjóðsins mætti vera sérstakt úrræði til að koma til móts við þá einstaklinga sem hafa lægstar tekjur.

Frestun endurgreiðslu.

Í 18. gr. frumvarpsins er lögð til sama meginregla um heimildir til frestunar á endurgreiðslu vegna fjárhagserfiðleika af völdum náms, veikinda, slyss o.fl. Veigamikil breyting er aftur á móti gerð með takmörkunum á því hversu lengi er hægt að fá slíka frestun. Takmörkun á reglum sem þessum koma örorkulífeyrisþegum sérstaklega illa.

Þá er sérstaklega bent á einkennilega forgangsröðun ákvæðisins þar sem meira svigrúm er veitt til þeirra sem ætla að kaupa fyrstu fasteign. Svigrúm þeirra er 60 mánuðir en svigrúm vegna verulegra fjárhagsörðugleika fólks sem hefur ekki stjórn á þeim aðstæðum er valda erfiðleikunum er að hámarki 36 mánuðir.

Eindregið er lagst gegn því að sett verði hámark á heimildina til að fresta endurgreiðslu og lagt til að áfram verði litið til aðstæðna einstaklinga hverju sinni.

Tillaga:

Frá og með 139. löggjafapingi hefur fjöldi þingmanna lagt fram frumvörp til breytinga á lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna nr. 21/1992, þar sem lagt er til að heimilt verði að fella niður námslánaskuld að öllu leyti eða af hluta ef skuldari á við langvarandi veikindi, fötlun eða örorku að stríða og hafa veruleg áhrif á aflahæfi og greiðslugetu skuldara til framtíðar. Slíkar niðurfellingarheimildir eru þekktar á hinum Norðurlöndunum. Lagt er til að slíkt ákvæði verði sett inn í frumvarpi það sem hér er til umsagnar.

Dómsmál vegna niðurstöðu Málskotsnefndar

Í 23. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir óbreyttri heimild LÍN til þess að skjóta málum, sem sjóðurinn hefur tapað fyrir Málskotsnefndinni, til dómstóla. Getur LÍN þá um leið krafist þess að réttaráhrif úrskurðarins falli niður sé málið borið undir dóm. Rétt er að benda strax á að þetta úrræði er gríðarlega íþyngjandi og í raun óvenjulegt í íslenskri stjórnslu. Hér er mælt fyrir um að borgari sem hefur unnið mál fyrir æðra stjórnvaldi geti ekki notið réttaráhrifanna af því þar sem lægra sett stjórnvald hyggst láta reyna á málið fyrir dómstólum.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að þessi leið verði enn meira íþyngjandi fyrir borgara þar sem felld er niður nógildandi krafa um að LÍN verði ávallt að óska flýtimeðferðar í málum sem þessum. Engin rök standa til þess að fella niður þessa kröfu. Í frumvarpinu er þetta einungis rökstutt með því að dómstólar hafi ekki alltaf veitt flýtimeðferð í málunum. Það réttlætir þó ekki að afnema skyldu LÍN til þess að reyna

að fá slíkum málum flýtt. Eðlilegt er að mat á nauðsyn flýtimeðferðar verði eftir sem áður hjá dómstólum en skylda LÍN til þess að óska hennar verði óbreytt.

Hafa verður í huga að hér er verið að fresta ívilnandi réttaráhrifum fyrir borgara til þess að stjórnvald geti freistað þess að ná fram annarri niðurstöðu fyrir dómstólum. Augljóst er að slíkum málum verður að flýta enda ótækt að borgari sem hefur fengið slíka niðurstöðu verði að bíða í 2-3 ár eftir endanlegri niðurstöðu. Í því samhengi má benda á að ákvarðanir LÍN og málskotsnefndarinnar hafa mikil áhrif á nám lántakenda en ferill dómsmáls getur tekið bróðurpartinn af þriggja ára námi.

Verðtrygging

Að lokum er bent á að stefna ríkisstjórnarinnar hefur verið að takmarka verðtryggingu lengri lána og jafnvel „afnema“ verðtryggingu á lánum. Er því einkennilegt að frumvarpið gerir ráð fyrir því að meginreglan verði að námslán verði verðtryggt til 40 ára.

Að lokum er bent á mikilvægi þess að lögfesta sem fyrst Samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Ekkert um okkur án okkar.

Með vinsemd og virðingu,



Ellen Calmon
formaður ÖBÍ