

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 1. nóvember 2022

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um niðurfellingu námslána (155. mál)

Embætti umboðsmanns skuldara hefur borist til umsagnar frá allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis tillöga til þingsályktunar um niðurfellingu námslána (155. mál).

Embættið fagnar allri umræðu um hvernig betrubæta megi lagaumhverfi Menntasjóðs námsmanna þannig að það komi betur til móts við einstaklinga sem glíma við alvarleg eða varanleg veikindi eða lenda í fjárhagslegum áföllum.

Embætti umboðsmanns skuldara hefur síðustu misseri bent á að bæta þurfi lausnir fyrir einstaklinga sem lenda í greiðsluferfiðleikum vegna námslána, bæði gagnvart aðalskuldurum sem og ábyrgðarmönnum.

Í 4. og 5. mgr. 20. gr. laga um Menntasjóð námsmanna má finna ákveðnar heimildir fyrir sjóðsstjórn til að koma til móts við lánþega þegar hann hefur náð 66 ára aldri og á í erfiðleikum með að greiða eftirstöðvar námslána. Að mati embættisins mætti víkka út og gera úrbætur á þessu lagaákvæði m.a. þannig að það væri ekki bundin við aldur lánþega og tæki jafnframt til eldri námslána.

Í lögum um Menntasjóð námsmanna nr. 60/2020 er tilgreint að lögín skulu endurskoðuð innan þriggja ára frá því að þau komu til framkvæmda og að ráðherra skuli kynna niðurstöðu endurskoðunarinnar eigi síðar en á haustþingi 2023.

Í meðfylgjandi minnisblaði sem sent var til Áslaugar Örnú Sigurbjörndóttur, háskóla-, iðnaðar og nýsköpunarráðherra, Guðmundar Inga Guðbrandssonar, félagsmála- og vinnumarkaðsráðherra, stjórnar Menntasjóðs námsmanna og Hrafnhildar Ástu Þorvaldsdóttur, framkvæmdastjóra Menntasjóðs námsmanna, kemur embættið á framfæri athugasemdum sínum við meðferð krafna hjá Menntasjóði námsmanna. Embættið telur rétt að flutningsmenn þessarar þingsályktunartillögu sem og nefndarmenn allsherjar- og menntamálanefndar fái minnisblaðið til yfirlestrar og væri undirrituð þakklát að fá tækifæri til að taka þátt í frekari umræðu um úrbætur á lögum og reglum Menntasjóðsins.

Virðingarfyllst,

Ásta S. Helgadóttir
umboðsmaður skuldara

MINNISBLAÐ

26. september 2022

Sendandi: Ásta S. Helgadóttir, umboðsmaður skuldara
Viðtakendur: Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir, háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra
Guðmundur Ingi Guðbrandsson, félagsmála- og vinnumarkaðsráðherra
Stjórn Menntasjóðs námsmanna
Hrafnhildur Ásta Þorvaldsdóttir, framkvæmdarstjóri Menntasjóðs námsmanna

Efni: Athugasemdir umboðsmanns skuldara við meðferð krafna hjá Menntasjóði námsmanna

Með minnisblaði þessu vill embætti umboðsmanns skuldara koma á framfæri athugasemdum við reglur og innheimtuhætti Menntasjóðs námsmanna á kröfum sínum en að mati embættisins þarf að gera margar úrbætur skuldurum og ábyrgðarmönnum til hagsbóta. Athugasemdir umboðsmanns byggjast á reynslu embættisins af umsóknum einstaklinga sem sækja um aðstoð vegna fjárhagsvanda.

Í lögum um Menntasjóð námsmanna nr. 60/2020 er tilgreint að lögín skulu endurskoðuð innan þriggja ára frá því að þau koma til framkvæmda og að ráðherra skuli kynna niðurstöðu endurskoðunarinnar eigi síðar en á haustþingi 2023.

Embættið vonast til að litið verði til neðangreindra athugasemda við endurskoðun laganna sem og við mótun úthlutunarreglna sjóðsins og annarra starfsreglna.

I. Sýnidæmi um að reglur Menntasjóðsins taka ekki til ábyrgðarmanna sem glíma við fjárhagsvanda

Embættið vill greina frá einu skýru raundæmi um að engar lausnir eru fyrir hendi gagnvart ábyrgðarmönnum sem geta ekki staðið undir ábyrgð á námslánum.

Umræddur ábyrgðarmaður er sjálfur örorkulífeyrisþegi en er í ábyrgð fyrir námsláni móður sinnar. Ábyrgðarskuldbindingin er gjaldfallin og nemur skuldin margar milljónir króna ásamt innheimtukostnaði. Sjálfur ábyrgðarmaðurinn er jafnframt með námslán og hefur fengið undanþágu frá afborgunum þess á grundvelli þess að hún er örorkulífeyrisþegi og með lágar tekjur.

Viðkomandi leitar til umboðsmanns með von um að embættið geti aðstoðað. Hvernig er hægt að aðstoða þennan einstakling? Menntasjóðurinn viðurkennir að hún geti ekki staðið undir sínum eigin námslánum með því að veita undanþágu frá afborgunum en býður ekki fram neinar lausnir varðandi ábyrgðarskuldbindinguna.

Til þess að ábyrgðarmaðurinn fái gefið út vanskilaskuldabréf, þarf viðkomandi að greiða innheimtukostnað og fá annan ábyrgðarmann á vanskilaskuldabréfið. Í þessu tilfelli liggur fyrir að viðkomandi hefur ekki tók á að greiða af vanskilaskuldabréfi, né að greiða innheimtukostnað og það er erfiðleikum bundið að fá ábyrgðarmann.

Á viðkomandi þá að leita gjaldþrotaskipta? Þjónar það tilgangi? Nei, því skv. 26. gr. laga um Menntasjóð námsmanna gilda ákvæði laga um gjaldþrotaskipti o.fl. um lengd fyrningarfrests ekki um námslán. Ef viðkomandi fer í gjaldþrot, mun 10 ára fyrningarfrestur gilda um kröfuna frá skiptalokum. Ljóst er skv.

svörum Menntasjóðsins að krafan verður ekki látin fyrnast, heldur mun Menntasjóðurinn halda kröfum sínum lifandi með því að slíta fyrningu í samræmi við lög um fyrningu kröfuréttinda.

Er sanngjarnt að ábyrgðarmaður í þessari stöðu geti aldrei fengið lausn undan sinni skuldbindingu sé ljóst að hann verði um fyrirsjáanlega framtíð ófær um að standa undir ábyrgð sinni?

Embættið vill taka það fram að það hefur bent Menntasjóðnum á að í lögum um greiðsluáðlögun einstaklinga nr. 101/2010 er lagaheimild til að koma til móts við einstaklinga í þessari stöðu.

Í 2. mgr. 3. gr. laganna er tilgreint að lánardrottinn geti afsalað sér réttindum um að standa utan greiðsluáðlögunar, þannig að greiðsluáðlögun hafi áhrif á kröfu hans. Menntasjóðurinn gæti því ákveðið í þessu tilfalli, í ljósi stöðu viðkomandi, að krafan yrði innan greiðsluáðlögunar, ef ábyrgðarmaðurinn sækir um það úrræði. Í greiðsluáðlögun er hægt að semja um niðurfellingu skuldarinnar.

Menntasjóðurinn hefur hafnað þeirri leið að koma til móts við umræddan einstakling í úrræði greiðsluáðlögunar.

Niðurstaðan er því að það er engin lausn fyrir viðkomandi. Þyngsta leiðin, að leggja fram kröfu um gjaldþrotaskipti, þjónar ekki einu sinni tilgangi.

Framangreint mál er skýrt dæmi um að breyta þurfi reglum og verklagi varðandi ábyrgðarmenn sem geta ekki staðið undir skuldbindingum sínum. Það er mjög mikilvægt að Menntasjóðurinn sé með úrræði eða lausnir fyrir þessa einstaklinga.

II. Mismunun milli ábyrgðarmanna

Þá vill embættið benda á þá mismunun sem var gerð við gildistöku laga um Menntasjóðinn, þar sem ábyrgðir á námslánum teknum í tíð eldri laga féllu niður við gildistökuna, ef lánþegi var í skilum við sjóðinn. Eftir stóð hópur ábyrgðarmanna á námslánum þar sem lánin voru ekki í skilum við sjóðinn, hvort sem það voru lítil vanskil eða ekki. Telja má hér um ósanngjarna mismunun að ræða og hefði átt að fella niður ábyrgðarmannakerfið að öllu leyti að álitni embættisins. Tilgangur ákvæðisins um að fella niður ábyrgðir var sá að koma til móts við kröfur samfélagsins um að hver lánþegi skuli sjálfur vera ábyrgur fyrir endurgreiðslu eigin námslána. Með því að skilja ákveðinn hóp eftir enn skuldbundinn fyrir námslánum annarra, var ekki verið að mæta tilgangi lagaákvæðisins að öllu leyti.

Sama ósanngirmin á við um eftirlifendur ábyrgðarmanns, en skv. lögum um Menntasjóðinn, þá er reglan sú að sé lánþegi ekki í skilum við andlát ábyrgðarmanns erfist ábyrgð á þeim hluta námsláns sem er gjaldfallinn við andlátíð.

III. Fyrning krafna við gjaldþrotaskipti

Það er mat embættisins að það hafi ekki verið rétt að setja sérákvæði í lög um Menntasjóð námsmanna sem undanskilja námslán tveggja ára fyrningarfresti krafna í kjölfar gjaldþrotaskipta, sbr. 165 gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991. Rökin sem tilgreind eru til stuðnings ákvæðinu eru að menntun tiltekins einstaklings verði ekki tekin af honum við gjaldþrotaskipti og að einstaklingurinn njóti menntunarinnar áfram eftir gjaldþrotið. Kröfur vegna námslána séu þannig annars eðlis en flestar peningakröfur. Embættið vill minna á að gjaldþrotaskipti er ekki léttvæg aðgerð og er almennt þrautalending hjá einstaklingum. Embættið hefur mikla reynslu af úrlausn þessara mála, enda býður embættið upp á úrræði fjárhagsaðstoðar til að greiða fyrir skiptatryggingu gjaldþrotaskipta, sbr. lög nr. 9/2014. Ljóst er að ef dómstóll úrskurðar um að bú einstaklings sé tekið til gjaldþrotaskipta, er ljóst að viðkomandi er talinn vera ógjaldfær. Margir einstaklingar sem leita til embættisins eru í þeirri stöðu að

menntunin mun ekki nýtast til að afla tekna, enda er rúmlega helmingur umsækjanda um framangreinda fjárhagsaðstoð á örorkulífeyri. Þá getur verið allur gangur á hvort einstaklingar hafi klárað nám sitt eða ekki. Mikilvægt er að hafa ákveðinn endapunkt gagnvart þeim hópi einstaklinga sem mun ekki geta staðið undir námslánnum sínum. Þá skapar framangreint sérákvæði ójafnræði milli kröfuhafa, þegar allir aðrir kröfuhafar eru undir almennu tveggja ára fyrningarreglunni. Í því sambandi skal minnst á að meðlagsskuldir eru jafnframt sérstaks eðlis en þær eru ekki undanþegnar.

Þegar breyting var gerð á lögum um gjaldþrotaskipti árið 2010 og fyrningarfrestur krafna stytur í tvö ár, þá var tilgangurinn að betrubæta gjaldþrotaskipti sem úrlausn. Sami fyrningarfrestur skyldi gilda, óháð því um hvers konar kröfu væri að ræða og óháð því hvort kröfunni var lýst eða ekki. Koma átti í veg fyrir að að hægt væri að viðhalda kröfunni um aldur og ævi og var því settur mjög þröngur rammi um slit fyrningar. Almennur stöðugleiki hefur verið í fjölda gjaldþrotaúrskurða hjá einstaklingum og er ljóst að alla jafna leita einstaklingar ekki þessarar leiðar nema nauðsyn ber til.

Í framangreindri sérreglu laga um Menntasjóðinn er jafnframt tilgreint að reglur gjaldþrotaskiptalaga um slit fyrningar gildi ekki um námslán. Menntasjóðurinn þarf þannig ekki að höfða sérstakt viðurkenningarmál til slita á fyrningu og getur þannig haldið kröfum sínum lifandi með t.d. fjárnámsaðgerðum um ókomna tíð.

Að mati embættisins þarf Menntasjóðurinn að líta til þess að ef heimtur sjóðsins eru almennt góðar, hvaða tilgangi það þjóni að halda kröfum lifandi gagnvart litlum minnihluta einstaklinga sem mun aldrei greiða af gjaldföllnum kröfum sínum, hvort sem skuldin er námslán viðkomandi eða ábyrgðarskuldbinding.

IV. Innheimtan í höndum einkaaðila

Embættið vill jafnframt koma á framfæri að það vantar aukið gegnsæi um hverjar eru starfsreglur/fyrirmæli Menntasjóðsins til þeirra einkaaðila sem innheimtu er úthýst til, varðandi innheimtu vanskila, þegar kröfur eru komnar í löginheimtu. Einstaklingar hafa margoft látið embættið vita hversu erfitt sé að semja um viðuráðanlegar afborganir af vanskilum námslána hjá innheimtuaðilum. Hverjar eru reglurnar um útgáfu vanskilaskuldabréfa og hvaða lagastoð hafa þær reglur? Í upphaflega stjórnarfrumvarpinu að lögum um Menntasjóð námsmanna, þá var lagt til í 7. málsg. 30. gr., að sjóðsstjórn væri heimilt að fela bankastofnunum, embættum sýslumanna eða embætti ríkisskattstjóra innheimtu. Ákveðið var svo að taka þá málsgrein úr ákvæðinu og kemur fram í breytingartillögu að meiri hluti allsherjar- og menntamálanefndar telji æskilegt að ráðuneytið haldi áfram að skoða þessar útfærslur í samráði við viðkomandi aðila. Þá fari vel á því að sú vinna verði hluti af endurskoðun laganna sem skuli fara fram innan þriggja ára frá því að lögin koma til framkvæmda.

Að mati embættisins þá væri mun eðlilegri leið að innheimta námslána færi fram hjá ríkinu sjálfu en ekki einkaaðilum sem hafa hagsmuna að gæta út frá innheimtukostnaði, einkum þegar krafan er komin í löginheimtu.

Þá vill embættið jafnframt spyrja af hverju það séu ekki fleiri möguleikar í boði, þegar samið er um vanskil, t.a.m. hefur ekki komið til greina að bjóða upp á að skeyta vanskilum við höfuðstól að uppfylltum ákveðnum skilyrðum?

V. Endurgreiðsla ofgreiddra fjárhæða

Í 25. gr. laga um Menntasjóðinn var sett nýmæli um endurgreiðslu ofgreiddra fjárhæða til að tryggja skýra lagastoð fyrir þeim atriðum sem koma fram í úthlutunarreglum. Samkvæmt ákvæðinu skal greiðslutími sérstaks endurgreiðsluskuldabréfs að meginreglu ekki vera lengri en 18 mánuðir.

Embættið hefur undir höndum afrit af bréfi því sem Menntasjóðurinn sendir einstaklingum vegna slíkrar endurgreiðslu. Orðalag bréfsins ber með sér hversu harðar innheimtuaðgerðir Menntasjóðsins eru, t.a.m. að krafan verði strax send í löginheimtu ef ekki eru nýttir valmöguleikarnir sem boðnir eru til að ganga frá greiðslu kröfunnar.

Eftirfarandi texti er hluti af því bréfi sem einstaklingur fékk sem leitaði til embættisins:

Þér býðst einnig að greiða hina ofgreiddu fjárhæð með skuldabréfi með 18 mánaðarlegum gjalddögum. Á skuldabréfinu skal vera ábyrgðarmaður sem undirritar skuldabréfið og ábyrgðaryfirlýsingu ásamt tveimur vottum. Þar sem ábyrgðarmanns er krafist til tryggingar skuldabréfsins er nauðsynlegt að þú undirgangist greiðslumat hjá viðskiptabanka sem sjóðurinn mun svo kynna fyrir verðandi ábyrgðarmanni til að upplýsa hann um greiðslugetu þína sbr. 4. gr. laga um ábyrgðarmenn nr. 32/2009. Meðfylgjandi er upplýsingabréf til banka um framkvæmd greiðslumats. Óskir þú eftir að gera upp hið ofgreidda lán með skuldabréfi, þarft þú að fara inn á Mitt Lán fyrir þann 30.06.2022 og tilgreina hver skuli vera ábyrgðarmaður bréfsins. Einnig þarft þú að skila greiðslumati inni á Mitt Lán undir flípanum Gagnaskil. Vakin er athygli á að gerir þú ekki upp áður nefnda skuld, annað hvort með greiðslu kröfu í heimabanka þínum fyrir þann 19.07.2022 eða með því að skila inn skuldabréfi fyrir þann 13.07.2022, verður skuldin send í löginheimtu. Einnig mun námslánaskuldabréfi þínu (nr. X) verða lokað og endurgreiðslur þess hafnar hvort sem námi þínu er lokið eða ekki. Þá verður frekari námsaðstoð ekki veitt fyrr en hið ofgreidda lán hefur verið gert upp.

Framangreindir innheimtuhættir geta stuðlað að erfiðleikum. Í fyrsta lagi getur 18 mánaða endurgreiðslutími leitt til þess að afborganirnar verða of háar fyrir viðkomandi, einkum ef viðkomandi ætlar að halda áfram námi. Í öðru lagi geta ekki allir útvegað ábyrgðarmann á endurgreiðsluskuldabréf. Í þriðja lagi fær embættið ekki skilið tilganginn með að loka öðru námslánaskuldabréfi viðkomandi og hefja strax endurgreiðslur.