

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
b.t. Allsherjar- og menntamálanefndar
Smiðja við Tjarnargötu 9
101 Reykjavík



Reykjavík, 2. maí 2024

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Menntasjóð námsmanna (ábyrgðarmenn, námsstyrkir), þingskjal 1382 – 935 mál, 154. löggjafarþingi.

Röskva, samtök félagshyggjufólks við Háskóla Íslands, hér eftir „Röskva“, vísa til ofangreinds lagafrumvarps og koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

Rýmkuð skilyrði niðurfellingar

Jafnt og fjálst aðgengi allra til náms er ein af grundvallarstöðum framsækings og réttláts samfélags. Röskva styður því eindregið að til standi að auka svigrúm stúdenta til þess að færa sig milli námsleiða án þess að réttur til niðurfellingar námslána skerðist, enda hefur verið bent á að ný lög um Menntasjóð námsmanna mismuni að nokkru leyti lántökum án þess að nokkuð bendi til þess að með því sé aukinni hagræðingu náð í menntamálum. Röskva telur þó að fyrirhugað fyrirkomulag verði áfram þungt í vöfum og flókið. Æskilegri lausn væri að veita svigrúm sem nær til ákveðins einingafjölda, frekar en tiltekinnar námsleiðar. Þá hefur Röskva furðað sig á því að með nýjum lögum um Menntasjóð námsmanna hafi verið ákveðið að veita niðurfellingar fyrir hverja lokna námsleið, frekar en hverja lokna önn eða einingu. Með núgildandi fyrirkomulagi eru hvatar námslánakerfisins tjarlægir lántökum og taka lítið tillit til breytinga á högum hvers og eins. Enn fremur er ekkert sem bendir til þess að þeir virki, eins og fram kom í skýrslu Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytisins um endurskoðun á lögum um Menntasjóð námsmanna.

Brottfall ábyrgðarmannakerfisins

Hvað varðar brottfall ábyrgðarmannakerfisins, þ.e. 1. og 4. gr. tilvísaðs lagafrumvarps, vísar Röskva í meginatriðum til umsagna sem sendar voru í samráðsgátt stjórnvalda á vinnslustigi, vegna máls nr. S-85/2024, einkum umsagnar Stúdentaráðs Háskóla Íslands og umsagnar Landssamtaka íslenskra stúdenta og Bandalags háskólamanna. Afnáam ábyrgðarmannakerfisins er löngu tímabært og mikið fagnaðarefni, en í téðum umsögnum er aftur á móti rakið ítarlega hvernig lagafrumvarpið virðist fela í sér að svokölluðum ótryggjum lántökum sé gert með öllu óheimilt að taka námslán. Röskva mótmælir þessum áformum harðlega af neðangreindum ástæðum.

Í fyrsta lagi myndi þessi breyting skerða aðgengi að námi og bitna þar að auki harðast á þeim sem verst standa. Röskva setur sinn stærsta varnagla við að breytingar sem geta stefnt í þessa átt séu til umræðu.

Í öðru lagi myndi breytingin fela í sér mismunun á milli stúdenta án þess að hægt sé að sjá á því nokkra réttlætingu eða málefnaleg rök. Samkvæmt núgildandi úthlutunarreglum teljast stúdentar ótryggir lántakar m.a. ef þeir eru á vanskilaskrá, en erfitt er að gera ráð fyrir fylgni á milli þess við upphaf háskólanáms og greiðslugetu eftir námið, nokkrum árum síðar. Hér virðist í raun vera um n.k. greiðslumat að ræða sem byggir á haldlitlum forsendum. Eina markmið mismununarinnar virðist vera að minnka útgjöld ríkissjóðs, en aðgerðin er samkvæmt þessu ekki markhæf. Þá er rétt að nefna að

námslánakerfið er ekki rekið í viðskipta- eða hagnaðarskyni heldur til þess að styðja stúdenta. Ekki verður séð að svokallaðir ótryggir lántakar þurfi síður á námslánum að halda en aðrir stúdentar.

Í þriðja lagi hefur, að Röskvu vitandi, engin athugun farið fram á því hversu margir lántakar hafa verið metnir ótryggir á undanförunum árum eða hvort munur er á vanskilum þess hóps og annarra sem ekki hafa þurft að veita tryggingu fyrir sínum lánum. Með lagafrumvarpinu stendur því til að renna blint í sjóinn án þess að nokkuð bendi til þess að útgjöld ríkissjóðs á hvern lánþega dragist saman.

Í fjórða lagi er ófyrirsjáanlegt hversu víðtæk áhfrif breytingarinnar verða. Ráðherra er falið að skilgreina hugtakið „ótryggur lántaki“ í úthlutunarreglum og hefur að því er virðist ótakmarkað svigrúm í þeim efnum. Réttindaskerðing fátæks fólks verður því ófyrirsjáanleg, mun ekki fá lýðræðislega umfjöllun og verður ekki gerð í samráði við hagaðila, ná lagafrumvarpið fram að ganga óbreytt.

Í fimmta lagi myndu lög um Menntasjóð námsmanna orka tvímælis ef lagafrumvarpið næði fram að ganga. Standi til að takmarka réttindi stúdenta er lágmarkskrafa að slík lagasetning sé skýr, en eftirstandandi 2. mgr. 11. gr. laga um Menntasjóðinn kveður ekki á um það að svokallaðir ótryggir lántakar geti ekki fengið námslán, heldur verður sú breyting aðeins leidd af athugasemdum greinargerðar tilvísaðs lagafrumvarps. Þessi óskýrleiki gerir deilur í framtíðinni um efni frumvarpsins of líklegar.

Í sjötta og síðasta lagi vakna óneitanlega alvarlegar spurningar um samræmi lagafrumvarpsins við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar og stjórnskipulega meðalhófsreglu þegar litið er til þess að mismunun gagnvart svokölluðum ótryggum lántökum virðist hvorki hafa málefnalegt markmið né vera til þess fallin að draga úr útgjöldum ríkissjóðs, auk þess sem efnisleg þýðing réttindaskerðingarinnar er að öllu leyti ákveðin af ráðherra. Ekki er vikið að þessu í greinargerð lagafrumvarpsins.

Við fyrstu umræðu um tilvísað lagafrumvarp á Alþingi greindi Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra frá því að framangreinda réttindaskerðingu mætti takmarka með tilliti til félagslegra aðstæðna lánþega með útfærslu í úthlutunarreglum Menntasjóðs námsmanna. Röskva veit ekki hvað átt er við með því, en telur ljóst að standi vilji til þess að létta undir svokölluðum ótryggum lántökum ætti ekkert að hindra að þeim yrðu boðin námslán eins og öðrum.

Röskva telur áform um takmörkun á aðgengi svokallaðra ótryggra lántaka að námslánum vera vanhugsuð og tilefnislaus og ganga þvert gegn markmiðsákvæði laga um Menntasjóð námsmanna um að tryggja öllum tækifæri til náms. Tilvísað lagafrumvarp er á heildina litið vandað og vel til fundið og gæti notið víðtækari stuðnings ef réttar breytingar yrðu gerðar á því. Mun farsælli leið væri að afnema ábyrgðarmannakerfið með þeim hætti að gera jafnt „ótryggum“ sem „tryggum“ lántökum kleift að taka námslán án tryggingar, enda myndi það jafna aðgengi að námi og líklega hafa lítil eða engin áhrif á útgjöld ríkissjóðs. Röskva leggur því til að 1. gr. tilvísaðs lagafrumvarps verði breytt í svohljóðandi horf, eða annað sama efnis, þannig að skýrt verði að svokallaðir ótryggir lántakar geti tekið námslán til jafns við aðra stúdenta:

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

a. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo:

Umsókn og samtímagreiðslur

b. 2. mgr. orðast svo:

Námsmenn sem fá námslán úr Menntasjóði námsmanna skulu undirrita skuldabréf við lántöku.

c. 3. og 5. mgr. falla brott.

Breytingatillögur

Röskva styður í meginatriðum efni þeirra breytingatillagna sem lagðar voru fram við fyrstu umræðu tilvísaðs lagafrumvarps, í fyrsta lagi frá Teiti Birni Einarssyni og Berglindi Ósk Guðmundsdóttur, sbr. þingskjal 1498, í öðru lagi frá Gísla Rafni Ólafssyni, sbr. þingskjal 1511, og í þriðja lagi frá Indriða Inga Stefánssyni, sbr. þingskjal 1520. B-liður 2. gr. breytingartillögu Gísla Rafns Ólafssonar er að mestu leyti samhljóða 71. gr. norskrar reglugerðar um námsstuðning (n. *forskr.ft om utdanningsstøtte*), sem hægt er að hafa til hliðsjónar.

Tilefni til meiri aðgerða

Loks áréttar Röskva að á yfirstandandi löggjafarþingi hefur fullt tilefni verið til mun umfangsmeiri breytinga á lögum um Menntasjóð námsmanna en hér líta dagsins ljós. Fjárhagsstaða íslenskra stúdenta er með því versta sem gerist í Evrópu, stærstur hluti þeirra neyðist til þess að vinna með námi, andleg heilsa þeirra er af þeim sökum slæm og álag mikið. Námsframvinda í íslenskum háskólum er mun minni en æskilegt er. Óskiljanlegar tafir hafa orðið á nauðsynlegum aðgerðum í málaflokknum.

Fyrir hönd Röskvu,

Mathias Bragi Ölvisson, forseti Röskvu