

Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið

Síðumúla 24

108 Reykjavík

Reykjavík, 14. desember 2023

Efni: Vegna umsagnar Menntasjóðs námsmanna um fyrirhugað lagafrumvarp til breytinga á lögum nr. 101/2010 um greiðsluaðlögun einstaklinga frá 13.10.2023

1. Þann 28. sept. sl. var birt í samráðsgátt til umsagnar frumvarp um breytingar á lögum um greiðsluaðlögun einstaklinga. Í frumvarpinu eru tvær breytingar fyrirhugaðar sem snúa að Menntasjóði námsmanna (MSNM) og innheimtu krafna sjóðsins. MSNM var því boðið að skila inn umsögn um fyrirhugað frumvarp.

Breytingarnar sem snúa að MSNM eru annars vegar þær að afborganir námslána sem falla niður á greiðsluaðlögunartíma ásamt vanskilum sem tilkomin voru fyrir gildistöku sammings eigi að bætast við höfuðstól kröfunnar og hins vegar að kröfur vegna ábyrgðarskuldbindinga á námslánnum teljist ekki kröfur vegna námslána og heyri þ.a.l. undir greiðsluaðlögun.

2. MSNM skilaði umsögn um fyrirhugað frumvarp 13. okt. sl. Í umsögninni gerði MSNM ekki formlegar athugasemdir við fyrri breytinguna, en hún lögfestir í raun verklag sjóðsins í greiðsluaðlögunarmálum eins og það hefur verið frá hrúni. Í ljósi máls sem nýverið barst inn á borð sjóðsins telur MSNM þó ástæðu til að endurskoða umsögn sína og leggst nú eindregið gegn því að umrædd breyting verði að lögum. MSNM hefur lengi talið ástæðu til að endurskoða þetta verklag enda gengur það mun lengra en lög um greiðsluaðlögun kveða á um og aðstæður í þjóðfélaginu allt aðrar nú en var á eftirhrunsárunum.
3. Forsaga þess að verklag þetta er viðhaft hjá sjóðnum er sú að eftir bankahrúnið voru margir þeirra sem leituðu til Umboðsmanns skuldara með uppsöfnuð vanskil hjá sjóðnum og ekki þótti rétt, í ljósi þjóðfélagsaðstæðna, að LÍN héldi áfram með mál í

stefnuferli að loknu greiðsluaðlögunartímabili. Í dag eru aðstæður allt aðrar og í raun ekki forsendur fyrir áframhaldi þessa verklags.

Í málum þar sem uppsöfnuð vanskil eru mikil og lán hafa verið í löginheimtu til lengri tíma hefur verið lögð mikil vinna og kostnaður í að innheimta kröfurnar. Þessi kostnaður fellur á MSNM eins og verklagið er í dag. MSNM lagði til nýtt verklag árið 2021 sem fól í sér að skilyrði fyrir því að vanskilum yrði skeytt við höfuðstól væri að skuldari gerði fyrst upp innheimtukostnað og skrifaði undir endurnýjað greiðsluloforð. UMS lagðist gegn þeirri tillögu og tók MSNM tillit til þess og lagði til að kostnaði yrði skeytt við höfuðstól láns þegar greiðsluaðlögunartímabili lyki. Við nánari athugun á þeirri leið kom í ljós að það væri illframkvæmanlegt í kerfum sjóðsins auk þess sem efasemdir vöknudu um lögmæti þess að MSNM myndi í raun lána skuldurum fyrir innheimtukostnaði á lánskjörum sem lögum samkvæmt eru ætluð til að styðja fólk til náms. Síðan þá hefur endurskoðun verklagsins verið á ís. Eftir sem áður telur MSNM rétt að greiðendur beri þann kostnað sem hlýst af innheimtu krafna í samræmi við lög og skilmála skuldabréfanna. T.d. gæti skuldari sem ekki getur greitt innheimtukostnaðinn í einu lagi eða yfir skemmra tímabil gefið út skuldabréf fyrir innheimtukostnaðinum á sömu kjörum og önnur almenn skuldabréf hjá sjóðnum.

4. Nýverið barst MSNM frumvarp til samnings um greiðsluaðlögun þar sem enginn kröfuhafi hafði lýst kröfu á skuldara og MSNM var eini lánadrottinn viðkomandi aðila. Viðkomandi skuldari er með eitt námslán hjá sjóðnum sem aldrei hefur verið greitt af. Lánið var gjaldfellt árið 2016 vegna verulegra vanskila og sama ár gekk útivistardómur í málinu. Tvisvar hefur verið gert árangurslaust fjárnám hjá skuldara vegna kröfunnar. Skuldara var réttilega birt stefna og var hann löglega boðaður í bæði fjárnám en mætti þó aldrei. Engin samskipti við skuldara vegna skuldarinnar eru skráð hjá MSNM eða löginheimtuaðila sjóðsins. Á tímabilinu ágúst-september á þessu ári var UMS í samskiptum við löginheimtuaðila sjóðsins og var skuldara þá gert tilboð um að greiða mánaðarlega af skuldinni eða gera hana upp í einu lagi með útgáfu skuldabréfs og hefði skuldari þá fengið 50% niðurfellingu dráttarvaxta. Ekkert svar barst við tilboðnum. Þrátt fyrir þetta er því haldið fram í frumvarpinu að skuldara sé mikið í mun að koma námsláni sínu í skil og að því verði aðeins náð í gegnum greiðsluaðlögun. Skv. frumvarpi er skuldari með um 74.000 kr. í mánaðarlega greiðslugetu skv. útreikningum UMS. Þrátt fyrir það er því haldið fram í frumvarpinu að eina leiðin fyrir skuldara að koma námsláni sínu í skil sé að fara í gegnum greiðsluaðlögun. Skv. núverandi lögum um greiðsluaðlögun standa námslán utan greiðsluaðlögunar og er þar einungis kveðið á um að UMS geti ákveðið að fella niður afborganir og vexti á greiðsluaðlögunartíma. Hér er því ekki verið að vísa til úrræðis sem UMS hefur yfir að ráða lögum samkvæmt holdur vinnureglu MSNM sem er lýst hér að framan. Frumvarpinu var hafnað af MSNM og því komst ekki á samningur í málinu. Sá möguleiki væri mögulega ekki fyrir hendi ef tillögð breyting nær fram að ganga.
7. Þegar MSNM skrifaði umbeðna umsögn um fyrirhugað breytingafrumvarp hafði sjóðurinn einfaldlega ekki hugmyndaflug til að ímynda sér að UMS myndi beita

lögnum með þessum hætti, þar sem svo til skuldlaus og aflögufær skuldari fær samning til greiðsluaðlögunar án þess að við neinn kröfuhafa sé að semja, að því er virðist í þeim eina tilgangi að koma skuldaranum undan því að greiða innheimtukostnað og vanskil sín við sjóðinn.

8. Meginreglan er sú að námslán skuli endurgreiða. Í lögum um MSNM, og áður LÍN, hefur ávallt verið kveðið á um heimild stjórnar sjóðsins til að veita undanþágur frá þeirri meginreglu en þær skal skýra þröngt. Það úrræði að veita undanþágu frá afborgunum hefur hingað til verið á höndum MSNM og eru því ákveðin skilyrði sett, svo sem að sótt sé um innan 60 daga frá gjalddaga og að greiðandi sé í verulegum fjárhagsörðugleikum sem orsakast af einhverjum ákveðnum, nánar tilgreindum, aðstæðum. Í svari við andmælum MSNM við frumvarpinu lagði UMS fram þau rök að viðkomandi skuldari ráði ekki við innheimtukostnað og þurfi því að fara í greiðsluaðlögun til þess að koma lánunum í skil. Þessi rök gæti UMS líklega heimfært á stóran hluta þeirra mála þar sem sjóðurinn hefur þurft að fá dóm fyrir kröfum sínum. Verði ákvæðið að lögum er krafa um að skilyrði til undanþágu séu uppfyllt úr sögunni og í raun nóg að skuldari sannfæri UMS um að hann geti ekki greitt áfallinn innheimtukostnað í máli. Þá skapast ástand þar sem UMS getur í raun veitt greiðendum sem ekki hafa greitt af námslánnum sínum og mögulega engan greiðsluvilja sýnt undanþágu frá afborgunum mörg ár aftur í tímann. Leggi embættið í þá vegferð í kjölfar fyrirhugaðra lagabreytinga myndi það hafa í för með sér stóraukinn kostnað fyrir sjóðinn í formi innheimtukostnaðar og aukinna afskrifta hjá sjóðnum en þegar MSNM skeytir vanskilum við höfuðstól tekjutengdra lána er hætt við að þar sé einfaldlega verið að auka afskriftir MSNM þar sem ógjaldfallnar eftirstöðvar námslána falla niður við andlát skuldara. Þar sem námslánakerfinu er ætlað að standa undir sér að fullu myndi þetta einnig leiða til þess að vaxtabyrði skilvísra greiðenda námslána myndi aukast.
9. Embætti umboðsmanns skuldara er ríkisstofnun sem tekur stjórnvaldsákvörðun. Fari námslán í alvarleg vanskil er í dag undantekningarlaust farið með mál fyrir dómstóla og stefna árituð um aðfararhæfi. Samkvæmt 2. mgr. 113 gr. einkamálagaga nr. 91/1991 hefur áritun dómara á stefnu sama gildi og dómur. Verði fyrri málsliður í 2. gr. e-liðar frumvarps um breytingu á lögum um greiðsluaðlögun einstaklinga að lögum er löggjafinn að fela ríkisstofnun sem tekur stjórnvaldsákvörðanir vald til að breyta dómum dómstóla. Brýtur það í bága við þriggri greiningu ríkisvaldsins sem mælt er fyrir um í 2. gr. stjórnarskrárinnar, en þar segir að forseti Íslands og önnur stjórnarvöld fari með framkvæmdarvaldið og dómendur með dómsvaldið. Þá skv. 60. gr. stjórnarskrárinnar eiga dómstólar úrskurðarvald um lögmæti stjórnvaldsákvörðana og á grundvelli þess hafa dómstólar vísað frá málum þar sem stjórnvald hefur tekið ákvörðun sem samræmist ekki þrískiptingu ríkisvaldsins. Nefna má sem dæmi að Hæstiréttur Íslands hefur vísað frá málum vegna ákvörðunar endurupptökunefndar þar sem ekki hafi verið að lögum skilyrði til þess að verða við ákvörðuninni. Má þar nefna dóma Hæstaréttar í máli nr. 628/2015, en þar kemur fram að löggjafinn hafi falið nefnd sem heyrir undir framkvæmdavald ríkisins hlutverk sem gæti náð til þess að fella úr gildi úrlausnir dómastóla. Sú skipan væri andstæð meginreglu 2. gr. stjórnarskrárinnar og

væri því lagaákvæðið sem leiddi til hennar ekki gild réttarheimild og yrði þess vegna ekki beitt. Þá má nefna dóm Hæstaréttar í máli nr. 601/2015, en í dóminum kemur fram að löggjafinn hafi falið nefnd sem heyrir undir framkvæmdavald ríkisins hlutverk sem gæti náð til þess að fella úr gildi úrlausnir dómstóla. Sú skipan væri andstæð meginreglu 2. gr. stjórnarskráinnar og væri lagaákvæðið sem leiddi til hennar ekki gild réttarheimild og yrði þess vegna ekki beitt. Ennfremur má nefna dóm Hæstaréttar í máli nr. 12/2018. Þar kemur fram að nefnd sem heyrir undir framkvæmdavaldið hafi verið fengin viðfangsefni sem varða úrlausn dómstóla. Dómstólar eiga eftir meginreglu fyrri málsliðar 60. gr. stjórnarskrárinnar úrskurðarvald um ákvarðanir nefndarinnar, og er vísað til þessara tveggja fyrri dóma nr. 628/2015 og 601/2015.

Niðurstaða

MSNM leggst eindregið gegn því að breytingar þær sem lagðar eru til á fyrri málslið 3. gr. frumvarps þessa verði að lögum. Þ.e. að þeim greiðslum sem falla niður á greiðsluaðlögunartíma ásamt vanskilapætti kröfunnar, sem var tilkominn við gildistöku samnings, skal bæta við höfuðstól kröfunnar. Samkvæmt dómsorði eru þar til greindir gjalddagar staðfestir ásamt gjaldfellingu lánsins og ekki á færi stjórnvalds að breyta dómsniðurstöðunni.


Verði þessi málsliður að lögum og dómur hefur fallið um námslánakröfuna, þá fer ákvæðið í bága við þriggri greiningu ríkisvaldsins sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar, sem segir að forseti Íslands og önnur stjórnarvöld fari með framkvæmdavaldið og dómendur með dómsvaldið.

Leiðir þetta til þess að ef umboðsmanni skuldara er veitt heimild til að breyta dómsorði þá samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar eiga dómstólar úrskurðarvald um lögmati stjórnvaldsákvörðunarinnar og geta kveðið upp dóm um að lagaákvæðið sé ekki gild réttarheimild. Vísað er til þeirra dóma sem reifaðir eru hér að framan nr. 628/2015, 601/2015 og 12/2018.

Öðru máli gildi ef MSNM samþykkir þetta fyrirkomulag með atvikiðbundnum hætti á grundvelli samnings um greiðsluaðlögun. Það samrýmist því grunneðli greiðsluaðlögunar að um sé að ræða samning milli kröfuhafa og skuldara.

Framkvæmdin mun því alltaf verða háð samþykki Menntasjóðs námsmanna og væri æskilegt að ákvæðið væri tekið út úr frumvarpinu eða í öllu falli breytt á þann veg að skýrt sé að hér sé einungis um að ræða heimild UMS til að leggja til þetta verklag sem sé þó ávallt háð samþykki kröfuhafa sem ekki verði þvingað fram með nauðasamningi. Frjálslig beiting UMS á þessu ákvæði, sem má leiða af máli því sem reifað er hér að framan, myndi leiða til aukins kostnaðar fyrir MSNM og þar með ríkissjóð í forni

innheimtukostnaðar sem leggst á sjóðinn og aukinna afskrifta. Æskilegt væri, verði ákvæðið að lögum í einhverri mynd, að tryggt verði að því verði einungis beitt þar sem raunveruleg þörf er á því og kostnaður falli ekki á sjóðinn og skilvísa greiðendur hans.


Hrafnhildur Ásta Þorvaldsdóttir, framkvæmdastjóri

Afrit:

Velferðarnefnd Alþingis

Fjármálaráðuneytið

Háskóla,- iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið

