

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Menntasjóð námsmanna, nr. 60/2020 (ábyrgðarmenn, námsstyrkir).

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti, Bandalagi háskólamanna, umboðsmanni skuldara, Hagsmunasamtökum heimilanna, Landssamtökum íslenskra stúdenta, Röskvu og Menntasjóði námsmanna.

Nefndinni bárust sex umsagnir um málið auk minnisblaðs frá háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti. Gögnin eru aðgengileg undir málinu á vef Alþingis.

Með frumvarpinu er lögð til rýmkun á skilyrðum fyrir námsstyrki þannig að námsmenn geti fengið styrk vegna eininga af tveimur námsleiðum í stað einnar áður. Þá eru lagðar til breytingar sem snúa að því hvernig fjármögnun Menntasjóðsins skuli háttáð og loks breytingar sem felast í því að afnema ábyrgðarmannakerfi námslána að fullu.

Umfjöllun nefndarinnar.

Almennt.

Meiri hlutinn telur að þau skref sem eru stigin með fyrirliggjandi frumvarpi séu til bóta og að með þeim sé brugðist við ákveðnum annmörkum sem fram hafa komið frá gildistöku laga um Menntasjóð námsmanna, nr. 60/2020. Meiri hlutinn áréttar að með frumvarpinu er ekki verið að bregðast við öllum athugasemdum hagaðila, en líkt og segir í greinargerð með frumvarpinu er verið að bregðast við helstu annmörkum sem fram hafa komið á framkvæmd laganna. Meiri hlutinn bendir á að vinna við heildarendurskoðun laganna stendur yfir. Sú vinna byggist m.a. á grundvelli helstu niðurstaðna í skýrslu háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra sem var lögð fram í desember 2023 um mat á endurskoðun laga um Menntasjóð námsmanna, sbr. ákvæði til bráðabirgða VIII í lögnum. Þá segir í minnisblaði háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis til nefndarinnar, dags. 22. maí 2024, að unnið sé að heildarendurskoðun laga um Menntasjóð námsmanna og að í þeirri endurskoðun verði m.a. horft til athugasemda sem fram hafi komið á síðustu árum, auk þess sem áhersla verði lögð á viðtækt samráð við helstu hagaðila.

Rýmkun á skilyrðum fyrir námsstyrki.

Með frumvarpinu er lagt til að rýmka heimildir varðandi námsframvindu í tengslum við námsstyrki með 30% niðurfellingu lána við námslok. Breytingarnar rýmka skilyrði fyrir námsstyrkjum þannig að námsmenn geti áunnið sér styrk vegna eininga af tveimur námsleiðum í stað einnar áður. Þessi réttur takmarkast við eitt skipti í tengslum við lántöku viðkomandi lánþega vegna lánshæfs náms hjá Menntasjóði námsmanna.

Meiri hlutinn tekur undir mikilvægi þess að rýmka skilyrði svo að nemendur sem eru lánþegar hjá Menntasjóði námsmanna hafi tæk til að skipta um námsbrautir og fræðigreinar án þess að það hafi áhrif á skilyrði þeirra til að ávinna sér námsstyrk.

Niðurfelling ábyrgðarmannakerfis námslána.

Með frumvarpinu er lagt til að ábyrgðarmannakerfi lána úr Lánasjóði íslenskra námsmanna samkvæmt eldri lögum og lána úr Menntasjóði námsmanna verði fellt niður að fullu. Eftir breytinguna verður í engum tilvikum kallað eftir því að lánþegar afli ábyrgða hjá þriðja aðila og þær ábyrgðir sem til staðar eru samkvæmt eldri og gildandi lögum falla niður. Meginregla gildandi laga er sú að tryggir lánþegar, eins og þeir eru skilgreindir í úthlutunarreglum, geta fengið námslán. Undantekningarregla gildir um aðra lánþega sem teljast ótryggir en þeir geta einungis fengið námslán með því að leggja fram fullnægjandi ábyrgðir, svo sem sjálfskuldarábyrgð ábyrgðarmanns í samræmi við 3. mgr. 11. gr. laganna.

Í umsögn frá umboðsmanni skuldara er málinu fagnað en að mati embættisins voru það mistök að fella ekki niður ábyrgðarmannakerfið að öllu leyti við gildistöku nýgildandi laga um Menntasjóð námsmanna. Embættið bendir þó á orðalag í greinargerð með frumvarpinu í skýringum við 4. gr. þar sem segir að þetta ákvæði gildi ekki gagnvart lánnum sem voru í vanskilum við gildistöku gildandi laga, en hafi síðar verið komið í skil. Umboðsmaður skuldara bendir á að það þurfi að vera alveg ljóst að hafi lán, sem var í vanskilum við gildistöku laga um Menntasjóð námsmanna, verið komið í skil beri engu að síður að fella niður ábyrgðarskuldbindinguna. Þá er í umsögninni jafnframt vakin athygli á því að til skoðunar komi fleiri tilvik þar sem Menntasjóður námsmanna hefur krafist sjálfskuldarábyrgðar. Að mati umboðsmanns skuldara þurfi að gæta þess að ábyrgðarskuldbindingar verði felldar niður í öllum tilvikum. Er í því samhengi bent á endurgreiðsluskuldabréf vegna ofgreiddra námslána og vanskilaskuldabréf vegna uppgreiðslu vanskila.

Í minnisblaði háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis, dags. 22. maí 2024, kemur fram að með skýringum við 4. gr. frumvarpsins sé áréttað að verði ábyrgðarmannakerfið lagt niður hafi það ekki áhrif á þegar uppgerð námslán, hvort sem þau hafa verið gerð upp af lánþega sjálfum eða ábyrgðarmanni lánsins. Að mati ráðuneytisins sé aftur á móti alveg skýrt að ábyrgðir þeirra sem gengist hafa í ábyrgð á námslánnum sem komið hefur verið í skil falli niður verði frumvarpið að lögum.

Meiri hlutinn tekur undir fyrirhugaðar breytingar og telur að með þeim sé stigið mikilvægt skref með því að afnema endanlega úr lögnum sjálfskuldarábyrgðarmannakerfi námslána. Meiri hlutinn tekur þó jafnframt undir mikilvægi þess að það sé alveg ljóst að með frumvarpinu sé kveðið á um að ábyrgðir sem enn eru til staðar í ábyrgðarkerfi námslána verði að fullu felldar úr gildi og leggur því til breytingu þess efnis til að taka af allan vafa, sem gerð verður nánari grein fyrir.

Breytingartillögur.

Ábyrgðarskuldbindingar vegna endurgreiðslu- og vanskilaskuldabréfa.

Meiri hlutinn tekur undir ábendingar umboðsmanns skuldara um að gæta þurfi þess að ábyrgðarskuldbindingar verði felldar niður í öllum tilvikum. Bent var á að Menntasjóður námsmanna fari fram á að lánþegar útvegi sjálfskuldarábyrgð til tryggingar skuld vegna endurgreiðsluskuldabréfa í tilvikum þar sem lánþegi hefur fengið ofgreitt námslán. Meiri hlutinn leggur því til breytingu á frumvarpinu þess efnis til að taka af allan vafa um að ábyrgðir námslána sem falla niður við gildistöku laganna nái jafnframt til skuldabréfa vegna vanefnda lántaka, oflána eða af öðrum ástæðum.

Staða ótryggra lántaka.

Að jafnaði skulu námsmenn sem fá námslán undirrita skuldabréf við lántöku teljist þeir tryggir lánþegar samkvæmt úthlutunarreglum, sbr. 2. mgr. 11. gr. núgildandi laga um Menntasjóð námsmanna. Þá er í 3. mgr. 11. gr. laganna kveðið á um heimild fyrir þá sem teljast ekki tryggir lánþegar til að leggja fram ábyrgðir sem Menntasjóðurinn telur viðunandi. Líkt og segir í greinargerð með frumvarpinu þá verður aðgengi að námslánum lítillega þrengt fyrir tiltekinn hóp einstaklinga með því að afnema 3. og 5. mgr. 11. gr. úr lögnum. Það megi þó takmarka með tilliti til félagslegra aðstæðna lánþega og verði nánar útfært í úthlutunarreglum Menntasjóðsins.

Í sameiginlegri umsögn BHM og Landssamtaka íslenskra stúdenta er því fagnað að afnema eigi ábyrgðarmannakerfi námslána að fullu. Aftur á móti gagnrýna samtökin harðlega breytingu á lögnum sem leiðir til þess að „ótryggir lántakar“ muni ekki hafa aðgang að námslánakerfinu framvegis. Í minnisblaði háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis til nefndarinnar, dags. 22. maí 2024, kemur fram að um tiltölulega afmarkaðan hóp sé að ræða. Samkvæmt núgildandi úthlutunarreglum sjóðsins telst lánþegi ekki tryggur lántakandi þegar hann er á vanskilaskrá, bú hans hefur verið tekið til gjaldþrotaskipta, hann fengið niðurfelldar afborganir í kjölfar greiðsluáðlögunar eða ef sjóðurinn hefur þurft að afskrifa lán gagnvart viðkomandi. Lagt sé til að ákvæði um trygga lántakendur verði haldið inni í lögum um sjóðinn en síðan verði tekið tillit til félagslegra aðstæðna lánþega, og verði reglur um það nánar útfærðar í úthlutunarreglum Menntasjóðs námsmanna.

Meiri hlutinn óskaði frekari skýringa frá háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti hvað þessa útfærslu varðar. Fram kemur að við breytingu á lögum um Menntasjóð námsmanna falli úr gildi reglur um ábyrgðir og sjálfskuldarábyrgðir sem voru í gildi við gildistöku laganna. Með breytingu á ábyrgðarmannakerfi námslána þarf sjóðurinn eftir sem áður að meta hvort viðkomandi lántaki teljist tryggur lántaki. Komi í ljós að lántaki uppfylli ekki skilyrði um tryggan lántaka ber sjóðnum að kanna ástæður þess að umræddum skilyrðum er ekki náð og horfa til félagslegra aðstæðna viðkomandi. Í þeim tilvikum þar sem líklegt er talið að lántaki geti staðið við skuldbindingar sínar þrátt fyrir að uppfylla ekki skilyrði um tryggan lántaka er sjóðnum heimilt að taka tillit til félagslegra aðstæðna lántakanda við ákvörðun um lánveitingu. Þær félagslegu aðstæður sem líta ber til eru m.a. hvort lántaki hafi börn á framfæri sínu, hvort veikindi eða örorka hafi haft áhrif á fjárhagslega stöðu hans eða aðrar ástæður sem réttlæta að viðkomandi sé veitt lán, þó svo að skilyrði um tryggan lántaka séu ekki uppfyllt að öllu leyti.

Meiri hlutinn tekur undir framangreind sjónarmið en telur brýnt að kveðið sé á um heimild fyrir Menntasjóðinn til að taka tillit til félagslegra aðstæðna lánþega við mat á tryggum lánþega í lögnum. Meiri hlutinn leggur því til breytingu á 11. gr. laganna þess efnis að kveðið verði á um að uppfylli lánþegi ekki skilyrði um tryggan lánþega verði heimilt að taka tillit til félagslegra aðstæðna lánþega sem skal útfæra nánar í úthlutunarreglum.

Úthlutunarreglur.

Samkvæmt 36. gr. laga um Menntasjóð námsmanna setur ráðherra úthlutunarreglur um útfærslu og framkvæmd laganna eigi síðar en 1. apríl ár hvert. Meiri hlutinn telur mikilvægt að kveða á um heimild fyrir ráðherra, með ákvæði til bráðabirgða, til að gefa út úthlutunarreglurnar að nýju fyrir komandi starfsár, með vísan til þeirra breytinga sem þarf að gera á reglum verði frumvarpið að lögum.

Aðrar breytingar.

Meiri hlutinn leggur jafnframt til breytingar á frumvarpinu sem eru tæknilegs eðlis. Annars vegar varðandi samræmi í 11. gr. vegna niðurfellingar 3. og 5. mgr., m.a. um að fella brott vísun til ábyrgðarmanna í fyrirsögn ákvæðisins. Hins vegar varðandi vísun til fjármála- og efnahagsráðherra í 3. gr. frumvarpsins en að jafnaði er ekki vísað í fagheiti ráðherra í lögum, sbr. lög nr. 126/2011, heldur tilgreint það stjórnarmálefni sem ráðherra fer með.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 1. gr. bætist þrír nýir liðir, svohljóðandi:
 - a. Við 2. mgr. 11. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Uppfylli lánþegi ekki skilyrði um tryggn lánþega er heimilt að taka tillit til félagslegra aðstæðna lánþega sem skal útfæra nánar í úthlutunarreglum.
 - b. Orðin „eða að þeirri fjárhæð sem ábyrgð hefur verið veitt fyrir skv. 3. mgr.“ í 4. mgr. 11. gr. laganna falla brott.
 - c. Fyrirsögn 11. gr. laganna orðast svo: *Umsókn og samtímagreiðslur*.
2. Í stað orðanna „Fjármála- og efnahagsráðherra“ í c-lið 3. gr. komi: Ráðherra sem fer með fjárreiður ríkisins.
3. Við 4. gr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ákvæðið nær til allra ábyrgða á skulda-bréfum sjóðsins, hvort sem er vegna námslána, skuldabréfa vegna vanefnda lántaka, oflána eða af öðrum ástæðum.
4. Á eftir 4. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:
Stjórn Menntasjóðs námsmanna skal senda ráðherra uppfærða tillögu að breytingum á úthlutunarreglum sjóðsins vegna lagabreytinga sem varða afnám ábyrgðarmannakerfis lána hjá sjóðnum og heimildarákvæðis til handa sjóðnum um mat á tryggum lánþegum, sem taki gildi eigi síðar en 1. september 2024.

Berglind Ósk Guðmundsdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins en ritar undir álitid samkvæmt heimild í 2. mgr. 29. gr. þingskapa.

Alþingi, 7. júní 2024.

Bryndís Haraldsdóttir, Berglind Ósk Guðmundsdóttir, Hafdís Hrönn Hafsteinsdóttir.
form. frsm.

Jódís Skúladóttir.

Líneik Anna Sævarsdóttir.