

# ÁLITSGERÐ

## um frumvarp til laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna

Til: Blindrafélagsins, Samtaka blindra og sjónskertra á Íslandi

Frá: Málflutningsstofu Reykjavíkur

24. mars 2013

---

### Beiðni.

1. Hinn 15. mars 2013 óskaði Blindrafélagið eftir að Málflutningsstofa Reykjavíkur (MSR) myndi kanna 12. gr. frumvarps til laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna (LÍN). Ákvæði 12. gr. er svohljóðandi:

Námsmaður, sem stundar nám er fellur undir 5. gr., að undanskildu doktorsnámi, ávinnur sér námsstyrk ljúki hann náminu á þeim fjölda námsanna og á þeim tíma sem skipulag námsins gerir ráð fyrir. Stjórn Lánasjóðsins setur nánari reglur um hvað teljist upphaf og lok náms samkvæmt þessari grein.

Fullur styrkur skal reiknast sem 25 hundraðshlutar af grunnframfærslu á Íslandi eins og hún er ákvörðuð í úthutunarreglum sjóðsins hverju sinni. Styrkur myndast einungis vegna náms sem er skipulagt í að minnsta kosti tvær annir og 60 ECTS-einingar.

Í tveggja til þriggja ána námi er ekkert svigrúm veitt vegna seinkunar. Svigrúm vegna seinkunar í lengra námi er eftirfarandi:

1. Grunnháskólanám (þriggja ára BA/BS) á sjö önnum gefur rétt á 70% af fullum styrk.
2. Framhaldsnám (tveggja ára MA/MS, cand.) á fimm önnum gefur rétt á 60% af fullum styrk.

Námsstyrkur myndast að loknu námi og skal hann koma til niðurfærslu á höfuðstól námsláns námsmanns. Skal fyrst koma til niðurfærslu á láni vegna þess náms sem styrkurinn fékkst út á en að því búnu skal styrkurinn greiðast inn á elstu lánin fyrst.

2. Minnisblað þetta fjallar aðallega um 12. gr. frumvarpsins, en önnur ákvæði voru ekki rannsökuð ítarlega. Minnisblaðið er unnið á grundvelli frumvarpsins og viðeigandi reglna í íslenskum rétti.

### Niðurstaða.

3. Niðurstaða MSR er í hnotskurn sú, með hliðsjón af eftirfarandi röksemdum, að 12. gr. frumvarpsins feli í sér ólögmeta mismunun og brjóti þannig gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.
4. Svo virðist sem frumvarpshöfundar hafi lítið haft hliðsjón af hagsmunum og réttindum fatlaðra nemenda við gerð frumvarpsins.

## **Rökstuðningur niðurstöðu.**

### Réttur samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar.

5. Í 76. gr. stjórnarskrárinnar er að finna ákvæði er kveður á um þau grundvallarmannréttindi að öllum skuli tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi. Orðalag ákvæðisins bendir til þess að réttindin takmarkist við nám í grunnskóla og framhaldsskóla, en utan þess falli nám á háskólastigi og annað sérhæft framhaldsnám.
6. Þrátt fyrir framangreinda takmörkun á gildissviði væri það þó andstætt þeirri meginreglu sem leiðir af 76. gr. og jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar ef almennum lögum, sem ætlað er að auðvelda háskólanám, gerir einum þjóðfélagshópum sérstaklega hátt undir höfði og/eða takmarkar rétt annars hóps. Rétturinn til menntunar er enda mikilvæg forsenda þess að einstaklingar geti notið annarra mannréttinda.

### Tilgangur og markmið frumvarpsins til laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna.

7. Í 1. gr. frumvarpsins kemur fram að LÍN sé „félagslegur jöfnunarsjóður sem hefur það markmið að tryggja þeim sem falla undir lögin tækifæri til náms án tillits til efnahags og stöðu að öðru leyti“. Í athugasemdum með greininni kemur fram að með orðunum „félagslegur jöfnunarsjóður“ sé átt við að hlutverk sjóðsins sé „að tryggja þeim sem falla undir lögin jöfn tækifæri til þess að stunda það nám sem er lánshæft samkvæmt lögnum óháð efnahag eða stöðu að öðru leyti“.
8. Í athugasemdum með frumvarpinu segir m.a. í kafla VI.:  
*„Með samþykkt frumvarpsins mun jafnrétti til náms aukast á Íslandi. Sérstaklega munu aðstæður námsmanna batna að loknu námi með því nýmæli að hluti af námslánunum þeirra geti breyst í styrk sé námi lokið á tilsettum tíma.“*  
Af athugasemdum með IV. kafla laganna má svo sjá að frumvarpshöfundar telja með reglunni sé kveðið á um „almenna styrki til handa öllum þeim er stunda háskólanám, að uppfylltum tilteknum skilyrðum.“

### Almennt um jafnræði og jafnan rétt fatlaðs fólks til sömu lífskjara og aðrir.

9. 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.

10. Einnig er að finna sambærilega jafnræðisreglu í 14. gr. Mannréttinda-sáttmála Evrópu, 1. mgr. 2. gr. og 3. gr. Alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnómálaleg 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 fötluðu fólki jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa þeim skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi.
11. Sjónarmið um mannlega reisn og líf á sama grundvelli og aðrir er auk þess gegnumgangandi í Sáttmála 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.
12. Upptalningin í jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar er ekki tæmandi (sbr. orðalagið „og stöðu að öðru leyti“) og kveður reglan í raun á um það að allir þeir sem eru í sambærilegri stöðu skuli njóta sambærilegra réttinda nema málefnaleg sjónarmið réttlæti mismunun. Til að komast að því hvort ákvæði 12. gr. frumvarpsins um LÍN samræmist jafnræðisreglu þarf þannig að kanna þrennt:
1. Hvort fatlaðir og ófatlaðir nemendur teljast vera í sambærilegri stöðu.
  2. Hvort fatlaðir og ófatlaðir nemendur njóta sömu réttinda samkvæmt frumvarpinu.
  3. Ef réttindi fatlaðra og ófatlaðra nemenda eru ekki þau sömu; Hvort málefnaleg sjónarmið réttlæti að gerður sé greinarmunur á stöðu þeirra.

#### Eru fatlaðir og ófatlaðir nemendur í sambærilegri stöðu?

13. Samkvæmt 4. gr. frumvarpsins eiga allir fjárráða námsmenn, sem eru íslenskir ríkisborgarar, rétt á námslánnum. Frumvarpi að lögum um LÍN er þannig ætlað að taka jafnt til allra sem stunda háskólanám. Tilgangur og markmið laganna er að tryggja námsmönnum tækifæri til þess að stunda nám óháð efnahag eða stöðu að öðru leyti. Þar sem lögnum er ætlað að tryggja rétt allra nemenda, fatlaðra sem ófatlaðra, eru allir nemendur í sömu stöðu.

#### Njóta fatlaðir og ófatlaðir nemendur sömu réttinda samkvæmt frumvarpinu?

14. Í 12. gr. frumvarpsins er, eins og áður segir, að finna reglu sem kveður á um að námsmenn sem ljúka námi sínu á þeim fjölda námsanna og þeim tíma sem skipulag námsins gerir ráð fyrir geti fengið námsstyrk sem kemur til úthlutunar að loknu námi.

15. Margir fatlaðir nemendur búa við þannig fötlun að þeim er erfiðara að stunda nám en ófötludum. Af ýmsum ástæðum eru þannig meiri líkur á því að fatlaðir nemendur muni eiga erfiðara með að ljúka námi á tilsettum tíma. Í eftirfarandi umfjöllun verður, til einföldunar, miðað við það að fatlaðir nemendur eigi, af einhverjum ástæðum, erfiðara með nám og séu þannig líklegri til þess að klára ekki nám sitt á tilsettum tíma.
16. Ákvæði 12. gr. frumvarpsins mælir ekki fyrir um það að fatlaðir nemendur skuli njóta minni réttinda en ófatlaðir nemendur. Reglan er almenn og hlutlæg í eðli sínu og á við jafnt um fatlaða sem ófatlaða. Engu að síður gerir reglan ekki ráð fyrir þeim sérsjónarmiðum sem geta átt við um fatlaða nemendur. Afleiðingin verður sú að möguleikar fatlaðra nemenda á námsstyrk verða mun verri en ófatlaðra.
17. 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.
18. Ef gengið er út frá þeirri forsendu að fatlaðir eigi erfiðara með að ljúka námi á tilsettum tíma er ljóst að 12. gr. frumvarpsins veitir fötludum ekki sömu tækifæri til að hljóta námsstyrk. Hið fortakslausa skilyrði um að námi sé lokið á tilsettum tíma takmarkar, eða jafnvel útilokar, möguleika fatlaðra nemenda til þess að fá námsstyrk. Þannig felur 12. gr. frumvarps til laga um LÍN í sér óbeina mismunun gagnvart þeim sem sökum fötlunar sinnar þurfa að gefa sér lengri tíma til náms en skipulag náms gerir ráð fyrir.

Eru málefnaleg sjónarmið fyrir mismunandi stöðu fatlaðra og ófatlaðra nemenda?

19. Sjónarmiðin að baki meginreglu 12. gr. frumvarpsins eru ekki ómálefnalegt í eðli sínu. Samkvæmt athugasemdum með 12. gr. frumvarpsins er ætlunin að hvetja námsmenn til að ljúka námi á tilskildum tíma. Þar segir að reglunni sé ætla að sporna við þeirri þróun að námsmenn í lengist að óþörfu í námi með þeirri þjóðhagslegu óhagkvæmni sem slíkt hefur í för með sér.
20. Megintilgangur frumvarpsins er að allir nemendur skuli hafa jöfn tækifæri til náms án tillits til efnahags og stöðu að öðru leyti. Í því felast svo m.a. jöfn tækifæri til þess að hljóta námsstyrk og aðra aðstoð sem tengjast réttinum til náms. Þannig er það í raun í andstöðu við tilgang og markmið laganna að fella niður námslán, að meira eða minna leyti, eingöngu á grundvelli námsframvindu. Ef tilgangi laganna á að ná væri réttara að líta, a.m.k. að einhverju leyti, til annarra aðstæðna lántakanda.

21. Af 76. gr. og 65. gr. stjórnarskrárinnar leiðir að fatlaðir sem ófatlaðir skulu eiga sama rétt til náms, án tillits til þess hvort þeim sé unnt að ljúka námi á sama hraða.
22. Hinn 11. júní 2012 samþykkti Alþingi þingsályktun um stefnu og framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks. Í ályktuninni kemur m.a. fram að fatlað fólk skuli njóta góðs af öllum almennum aðgerðum stjórnvalda sem eiga að stuðla að jöfnuði, svo sem á sviði húsnæðis-, mennta- trygginga- og atvinnumála. Þá skuli stefna í málefnum fatlaðs fólks taka mið af alþjóðlegum skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.
23. 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.
24. 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 videigandi 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.
25. Grundvallarreglan um jafnræði manna 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 hafi raunverulega jafnan aðgang að réttindum og gæðum.
26. Í Hæstaréttardómi í máli nr. 177/1998, var deilt um hvort Háskóla Íslands bæri að grípa til nauðsynlegra ráðstafana vegna blindrar konu, sem stundaði nám við viðskipta- og hagfræðideild skólans, til að hún fengi sömu þjónustu og aðrir stúdentar í deildinni. Hæstiréttur taldi að ekki hefðu verið gerðar almennar ráðstafanir eða heildarstefna mótuð um námsaðstoð við konuna sem hún átti rétt á að lögum. Þetta hefði leitt til þess að ýmislegt hefði farið úrskeiðis í vitleitni skólans til að mæta þörfum hennar þannig að hún gæti sem mest staðið jafnfætis öðrum nemendum.

27.Í Hæstaréttardómi í máli nr. 151/1999, var deilt um það hlutverk ríkisútvarpsins að kynna frambjóðendur og stefnumál þeirra fyrir kosningar til Alþingis. Með vísan til skyldu ríkisútvarpsins til að gæta jafnræðis gagnvart þeim sem útsendingum væri beint til féllst Hæstiréttur á að haga bæri gerð og útsendingum framboðsræðna þannig að þær væru einnig aðgengilegar heyrnarlausum, en fyrir lá að tæknilega væri vel hægt að sýna þær jafnframt á táknmáli.

### **Niðurstaða um 12. gr. frumvarpsins.**

28.Sjónarmiðin að baki 12. gr. stuðla ekki að því að tilgangur og markmið laganna í heild nái fram að ganga. Regla 12. gr. frumvarpsins er of fortakslaus og kemur þannig í veg fyrir að fatlaðir og ófatlaðir njóti sama réttar til náms. Af því leiðir að regla 12. gr. frumvarpsins felur í sér óbeina mismunun sem bitnar á fötludum nemendum.

29.Samkvæmt framansögðu er ekki nóg að setja lagaákvæði sem, samkvæmt orðanna hljóðan, nær jafnt til allra námsmanna. Ríkinu ber að ganga lengra og tryggja leiðir eða úrræði til þess að fatlaðir nemendur eigi raunverulegt tækifæri á því að hljóta námsstyrk. Það er vel framkvæmanlegt að koma til móts við fatlaða og setja nákvæmari reglur sem koma til móts við mismunandi þarfir nemenda.

30.Framangreint leiðir þó ekki til þess að regla 12. gr. frumvarpsins sé ólögmat með öllu og hana beri að fjarlægja úr frumvarpinu. Almenna reglan er, eins og áður segir, byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Í regluna vantar aftur á móti svigrúm til þess að koma til móts við ólíkar aðstæður nemenda.

### **Önnur ákvæði frumvarpsins.**

31.Af ákvæðum og athugasemdum frumvarpsins er ljóst að höfundar þess telja jafnræði mikilvægt. Með svokölluðum skólagjaldalánnum er t.d. stefnt að því að tryggja jafnræði þeirra sem stunda nám við einkaskóla á Íslandi og eins í skólum erlendis.

32.Af frumvarpinu í heild verður þó ráðið að þau sérsjónarmið, sem við eiga um fatlaða, hafi ekki vegið þungt við gerð frumvarpsins. Með vísan til þeirra sjónarmiða sem rakin voru að framan telur MSR rétt að í frumvarpinu verði veitt svigrúm til þess að víkja frá skilyrði námslána er lýtur að tilskildum námsárangri þegar fatlaðir einstaklingar eiga í hlut.

## Möguleikar til úrbóta.

33. Lagt er til að 12. gr. verði breytt þannig að hún feli í sér svigrúm til þess að koma til móts við þarfir og réttindi fatlaðra nemenda. Námstími verði þannig lengdur með hliðsjón af fötlun viðkomandi nemenda. Í 5. mgr. 14. gr. frumvarpsins er regla sem mögulega má nota til hliðsjónar um það hvernig beri að líta til allra atvika viðkomandi nemenda en ekki einblína á námstímann eingöngu.
34. Með hliðsjón af öllu framansögðu telur MSR rétt að vakin verði athygli Alþingis á framangreindum athugasemdum til að tryggja að endanleg lög taki mið af hagsmunum og réttindum fatlaðra nemenda.

Reykjavík, 24. mars 2013.

Málflutningsstofa Reykjavíkur | Reykjavik Legal

Daníel Isebarn Ágústsson, hrl.

Páll Rúnar M. Kristjánsson, hdl. LL.M.