

Frumvarp til laga

um breyting á lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008.)

1. gr.

13. gr. laganna orðast svo:

Rétt á námslánum samkvæmt lögum þessum eiga námsmenn sem eru íslenskir ríkisborgarar og uppfylla skilyrði laga þessara og reglna sem settar eru með stöð í þeim.

Sama gildir um námsmenn sem eru ríkisborgarar ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu og fjölskyldur þeirra, með þeim skilyrðum sem leiðir af rétti samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. ákvæði reglugerðar ráðsins (EBE) nr. 1612/68 um frelsi launþega til flutninga innan Evrópska efnahagssvæðisins, með síðari breytingum, sbr. 1. gr. laga nr. 47/1993, um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Ríkisborgarar ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu sem starfa ekki sem launþegar eða sjálfstæðir atvinnurekendur á Íslandi og fjölskyldur þeirra öðlast fyrst rétt til námsaðstoðar eftir fimm ára samfellda búsetu á Íslandi, sbr. þó 4. mgr.

Við mat á því hvort skilyrði 3. mgr. um fimm ára samfellda búsetu á Íslandi sé uppfyllt skal litið fram hjá skammtímafjarvistum frá Íslandi sem til samans fara ekki yfir sex mánuði á ári eða fjarvistum í allt að tólf mánuði samfellt af mikilvægum ástæðum, t.d. vegna meðgöngu og fæðingar, alvarlegra sjúkdóma, náms eða starfsnáms eða starfsdvalar á Evrópska efnahagssvæðinu á vegum fyrirtækis sem hefur staðfestu hér á landi. Í kjölfar lengri en tveggja ára samfelldrar fjarvistar frá Íslandi er unnt að ávinna sér rétt til námsaðstoðar að nýju með fimm ára samfelldri búsetu hér á landi. Menntamálaráðherra getur sett reglur um námslánarétt eftirlaunþega, öryrkja og annarra launþega eða sjálfstæðra atvinnurekenda sem ekki uppfylla skilyrði 3. mgr. um fimm ára samfellda búsetu á Íslandi.

Námsmenn eiga ekki rétt á námsaðstoð samkvæmt lögum þessum njóti þeir sambærilegrar aðstoðar frá öðru ríki.

Menntamálaráðherra getur sett reglur um rétt íslenskra og erlendra ríkisborgara til námsaðstoðar á Íslandi og erlendis, þar á meðal vegna þjóðréttarlegra skuldbindinga. Ákveða má að réttur til námslána, sem leiddur er af 1. og 2. mgr., taki mið af tengslum við íslenskt samfélag eða vinnumarkað.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Þann 19. júlí 2006 gaf Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) út rökstutt álit þar sem fram kemur að búsetuskilyrði 3. og 4. mgr. 13. gr. laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992, með síðari breytingum, fyrir aðgangi að námslánnum feli í sér óbeina mismunun gagnvart farandlaunþegum og fjölskyldum á framfæri þeirra og teljist þar með brot gegn 2. mgr. 28. gr. og 31. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og 2. mgr. 7. gr. reglugerðar ráðsins (EBE) nr. 1612/68 um frelsi launþega til flutninga innan Evrópska efnahagssvæðisins, með síðari breytingum. Í 3. mgr. 13. gr. laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna kemur fram að ríkisborgarar ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu sem hafa búsetu hérlendis vegna starfs síns, fjölskyldur þeirra og aðrir sem eru eða hafa verið á þeirra framfæri eigi rétt á námslánnum eftir nánar tilgreindum lagaákvæðum. Í téðri 4. mgr. 13. gr. laganna kemur fram að skilyrði til lánveitingar sé að umsækjandi hafi haft fasta búsetu á Íslandi í tvö ár samfelld eða haft fasta búsetu hér á landi í þrjú ár af síðustu tíu árum fyrir upphaf þess tímabils er sótt er um námslán vegna. Í 28. gr. EES-samningsins er mælt fyrir um réttindi launþega til frjálsrar farar á Evrópska efnahagssvæðinu. Í 2. mgr. ákvæðisins er sérstaklega mælt fyrir um bann við mismunun gagnvart slíkum aðilum á grundvelli þjóðernis hvað varðar rétt til atvinnu, launakjara og annarra starfs- og ráðningarskilyrða. Í 31. gr. samningsins er lagt bann við hömlum á staðfesturétti ríkisborgara annarra aðildarríkja samningsins. Í framangreindum ákvæðum EES-samningsins er þannig mælt fyrir um jafna meðferð farandlaunþega og innlendra þátttakenda á vinnumarkaði að því er varðar félagsleg réttindi. Að mati ESA falla námslán undir félagsleg réttindi. Í rökstuðningi ESA kemur fram að jafnvel þótt framangreind búsetuskilyrði eigi jafnt við um Íslendinga og erlenda EES-ríkisborgara þá felist í þeim óbein mismunun í framkvæmd þar sem Íslendingar eigi auðveldara með að uppfylla þau en aðrir EES-ríkisborgarar.

Í svári íslenskra stjórnvalda til ESA hefur verið boðað að íslensk stjórnvöld hyggist endurskoða ákvæði 13. gr. laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna og undirbúa frumvarp sem tekur tillit til framangreinda athugasemda ESA. Frumvarp þetta er afrakstur þeirrar vinnu. Með þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu er brugðist við athugasemdum ESA, jafnframt því sem lagaákvæði um hverjir eigi rétt til fyrirgreiðslu Lánasjóðs íslenskra námsmanna eru einfölduð án þess að vikið sé frá grundvallarskilyrðum um tengsl námsmanna við Ísland.

Þær breytingar sem lagðar eru til á 13. gr. laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna felast einkum í eftirfarandi:

1. Námsmenn sem eru íslenskir ríkisborgarar og uppfylla skilyrði laganna og reglna settra samkvæmt þeim eiga rétt á námslánnum, sbr. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins.
2. Launþegar og sjálfstætt starfandi EES-ríkisborgarar verða lánshæfir hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna uppfylli þeir að öðru leyti skilyrði laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna og reglna sem settar eru með stoð í þeim, sbr. 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Sama rétt eiga fjölskyldur þeirra. Þeir sem falla undir skilgreiningu á hugtakinu fjölskylda eru: maki samkvæmt hjúskap eða staðfestri samvist, börn viðkomandi eða maka hans fram að 21 árs aldri, foreldrar viðkomandi eða maka hans sem teljast á framfæri hans, sbr. 2. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2004/38/EB frá 29. apríl 2004 um rétt ríkisborgara Evrópuambandsins og fjölskyldna þeirra til frjálsrar farar og dvalar á yfirráðasvæði aðildarríkjanna er breytir reglugerð ráðsins (EBE) nr. 1612/68 og fellir brott tilskipanir 64/221/EBE, 68/360/EBE, 90/365/EBE og 93/96/EBE. Samkvæmt þessu mun réttur til námslána takmarkast af þeim réttindum sem hlutaðeigandi nýtur

samkvæmt EES-samninginum eins og hann hefur verið skýrður. Þessi framsetning tekur m.a. mið af reglum norska námslánakerfisins þar sem m.a. er við það miðað að launþegar og sjálfstætt starfandi EES-ríkisborgarar hafi ákveðin tengsl við landið, hafi starfað þar um ákveðinn tíma og að starf þeirra sé af ákveðnu umfangi til þess að geta átt rétt til aðstoðar. Þykja slíkar takmarkanir réttmætar þegar annars vegar er horft til hins félagslega tilgangs námslánakerfisins og tilgangsins með reglunum um frjálsa för. Er gert ráð fyrir því að í reglum sem settar verða á grundvelli lokamálsgreinar ákvæðisins verði þessi skilyrði nánar útfærð.

3. Í stað búsetuskilyrðis 4. mgr. 13. gr. gildandi laga er lagt til að komi skilyrði um fimm ára samfellda búsetu gagnvart ríkisborgurum á Evrópska efnahagssvæðinu og fjölskyldum þeirra sem starfa ekki sem launþegar eða sjálfstæðir atvinnurekendur á Íslandi. Gert er ráð fyrir undantekningum frá skilyrðinu um samfellda búsetu þegar um er að ræða nánar tilgreind atvik, sbr. 4. mgr. 1. gr. frumvarpsins.
4. Ekki er tekið fram að námsmenn sem eru íslenskir ríkisborgarar skuli uppfylla tiltekin skilyrði um búsetu hér landi til að öðlast rétt til námslána, en í lokamálsgrein ákvæðisins segir að ráðherra sé með reglum heimilt að ákveða að rétt íslenskra ríkisborgara til námslána megi takmarka með því að líta til tengsla þeirra við íslenskt samfélag eða vinnumarkað. Með tengslum við íslenskt samfélag er m.a. átt við búsetu hér á landi.
5. Skýrt er tekið fram í 5. mgr. 1. gr. frumvarpsins að námsmenn eigi ekki rétt á námsaðstoð samkvæmt lögnum njóti þeir sambærilegrar aðstoðar frá öðru ríki. Er þetta ákvæði sett inn til að sporna við misnotkun í námslánakerfinu.
6. Menntamálaráðherra er veitt heimild til að setja reglur um rétt erlendra ríkisborgara til námsaðstoðar á Íslandi og erlendis, m.a. vegna þjóðréttarlegra skuldbindinga, sbr. 6. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Ákvæði þetta kemur í stað 1. og 2. mgr. 13. gr. gildandi laga. Í 1. mgr. 13. gr. gildandi laga er ákvæði þar sem stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna er heimilt að ákveða að námsmenn frá Norðurlöndum, sem heimilisfastir eru á Íslandi og stunda nám hérlandis, hafi rétt til námslána samkvæmt lögnum með sama hætti og íslenskir námsmenn. Í 2. mgr. 13. gr. gildandi laga er svonefnd gagnkvæmnisregla sem felur í sér að heimilt er að láta ákvæði 13. gr. taka til einstakra annarra erlendra ríkisborgara njóti íslenskir námsmenn sambærilegra réttinda í heimalandi þeirra.

Við samningu frumvarpsins voru höfð til hliðsjónar ákvæði danskra laga um námsaðstoð, nr. 628/2005, eins og þeim var breytt með lögum nr. 312/2006, og enn fremur norskra laga nr. 37/2005 um sama efni. Ákvæði um fimm ára samfellda búsetu EES-ríkisborgara sem starfa ekki sem launþegar eða sjálfstæðir atvinnurekendur á Íslandi og fjölskyldur þeirra er að danskri fyrirmynd. Ákvæðið byggist á niðurstöðu Evrópudómstólsins í svokölluðu Bidarmáli frá 15. mars 2005 (case 209/03) þar sem fram kemur það mat dómstólsins að fallast beri á að ríkisborgarar frá öðrum EES-ríkjum þurfi að sýna fram á ákveðin tengsl við samfélagið til þess að koma í veg fyrir að innkoma þeirra valdi erfiðleikum í námslánakerfi viðkomandi lands.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992, með síðari breytingum.

Með frumvarpinu eru lagðar fram breytingar á núgildandi ákvæðum um búsetuskilyrði. Er það gert vegna álits Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) þar sem fram kemur að búsetuskilyrði í núgildandi lögum feli í sér óbeina mismunun gagnvart farandlaunþegum og fjölskyldum á framfæri þeirra. Í frumvarpinu er brugðist við athugasemdum ESA ásamt einföldun á því hverjir eiga rétt á fyrirgreiðslu frá Lánasjóðnum án þess að vikið sé frá grundvallarskilyrðum um tengsl námsmanna við Ísland. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að námsmenn sem eru íslenskir ríkisborgarar og uppfylli skilyrði laganna og reglna sem settar eru með stoð í þeim eigi rétt á námslánum, óháð búsetuskilyrðum sem eru í núgildandi lögum. Jafnframt gerir frumvarpið ráð fyrir að launþegar og sjálfstætt starfandi EES-ríkisborgarar verði lánshæfir hjá lánasjóðnum uppfylli þeir að öðru leyti skilyrði laganna og reglna sem settar eru með stoð í þeim. Sama rétt á fjölskylda á framfæri þeirra, þ.e. maki, börn til 21 árs aldurs og for-eldrar/tengdaforeldrar. EES-ríkisborgarar sem starfa ekki sem launþegar eða sjálfstæðir atvinnurekendur á Íslandi og fjölskyldur þeirra öðlast fyrst rétt til námsaðstoðar eftir 5 ára samfellda búsetu á Íslandi.

Fyrir skólaárið 2007/2008 fengu alls 11 íslenskir ríkisborgarar og fjórir erlendingar ríkisborgarar synjun á námslánum á grundvelli ákvæða um búsetuskilyrði í núgildandi lögum. Miðað við framangreindar upplýsingar yrðu aukin útgjöld ríkissjóðs óveruleg en lánþegar lánasjóðsins eru nú 10.900 talsins. Þó er óljóst hvort erlendum ríkisborgurum og íslenskum ríkisborgurum erlendis eigi eftir að fjölga á meðal lánþega lánasjóðsins. Gera verður einnig fyrirvara á því hvernig skilyrði um tengsl við Ísland við úthlutun námslána verði útfærð og túlkuð við meðhöndlun umsókna til íslenskra námslána.