

Frumvarp til laga

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

(Lagt fyrir Alþingi á 130. löggjafarþingi 2003–2004.)

1. gr.

3. og 4. mgr. 13. gr. laganna orðast svo:

Ríkisborgarar ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu sem hafa búsetu hérlendis vegna starfs síns, fjölskyldur þeirra og aðrir sem eru eða hafa verið á þeirra framfæri eiga rétt á námslán-um eftir ákvæðum reglugerðar ráðsins (EBE) nr. 1612/68 um frelsi launþega til flutninga inn-an Evrópska efnahagssvæðisins, með síðari breytingum, sbr. 1. gr. laga nr. 47/1993, um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Skilyrði til lánveitingar frá sjóðnum er að viðkomandi 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.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Þann 26. júní 2001 hóf Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) skoðun á ákvæðum laga um Lánasjóðs íslenskra námsmanna, nr. 21/1992. Tilfnið var álit umboðsmanns Alþingis í málinu nr. 3042/2000 er varðaði rétt námsmanns frá Finnlandi til láns úr LÍN. Eftir bréfaskipti við menntamálaráðuneytið komst ESA að þeirri niðurstöðu að ákveðnir þættir íslenskra laga um rétt til námslána brytu gegn skuldbindingum Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum). Nánar til tekið var um að ræða 3. og 4. mgr. 13. gr. laga nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna.

Í ljósi afstöðu ESA hefur menntamálaráðuneytið um nokkurt skeið unnið að gerð tillögu um breytingu á umræddum ákvæðum sem kæmi til móts við þær athugasemdir sem ESA hefur gert við áður nefnda 13. gr. Er litið svo á að breyting sú á 13. gr. sem lögð er til í frumvarpi þessu uppfylli að öllu leyti kröfur EES-samningsins.

Reglugerð ráðsins (EBE) nr. 1612/68 um frelsi launþega til flutninga innan Evrópska efnahagssvæðisins var lögfest hérlendis með lögum nr. 47/1993, um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins. Telst reglugerðin í heild sinni, með þeim breytingum sem löggin tilgreina, hluti af íslenskum landsrétti. Réttur ríkisborgara EES-ríkja til námslána byggist einkum á ákvæðum 7. og 12. gr. reglugerðarinnar, sbr. 10. gr. Verður því að telja að viðeigandi réttarheimildir er lúta að námslánarétti ríkisborgara ríkja

á Evrópska efnahagssvæðinu séu þegar fyrir hendi í íslenskum rétti. Ágalli 13. gr. laga nr. 21/1992 í núverandi horfi felst í því að hún þrengir í sérlögum réttindi sem byggjast á almennum lögum með hætti sem ekki samræmist skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum.

Þótt texti þeirra ákvæða er máli skipta í reglugerð ráðsins (EBE) nr. 1612/68 sé um margt opinn hefur inntaki þeirra verið slegið föstu í röð dóma sem Evrópudómstóllinn kvað upp fyrir 2. maí 1992. Skv. 6. gr. EES-samningsins skal skýra og beita ákvæðum EES-samningsins sem eru efnislega samhljóða ákvæðum í löggjöf Evrópusambandsins í samræmi við túlkun Evrópudómstólsins á viðkomandi ákvæðum í dómum sem kveðnir voru upp fyrir framangreinda dagsetningu. Þannig er ljóst að framangreindar niðurstöður Evrópudómstólsins eru að þessu leyti bindandi fyrir íslensk stjórnvöld við lagaframkvæmd, þar á meðal fyrir stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna.

Í ljósi framagreinds er ekki talið nauðsynlegt að 13. gr. laga nr. 21/1992 fjalli með öðrum hætti um þann námslánarétt sem ríkisborgarar í ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu njóta héraendis. Eðlilegra er talið að vísa að þessu leyti í þær íslensku réttarheimildir sem slíkur réttur kann að byggjast á. Það er síðan stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna að taka afstöðu til einstakra umsókna á grundvelli framangreindra réttarheimilda í ljósi þeirrar dómaframkvæmdar Evrópudómstólsins er málið varðar.

Þær breytingar sem lagðar eru til á 13. gr. laga nr. 21/1992 eru eftirfarandi:

1. Texti 3. mgr. greinarinnar verði felldur brott en hann inniheldur eftirfarandi skilyrði fyrir námslánarétti sem ekki verða talin samræmast skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum:
 - (i) ríkisborgari EES-ríkis skuli hafa starfað í fimm ár á Evrópska efnahagssvæðinu;
 - (ii) slíkur ríkisborgari EES-ríkis skuli vera launamaður, þ.e. ekki sjálfstætt starfandi;
 - (iii) slíkur ríkisborgari EES-ríkis skuli fortakslaust stunda starfstengt nám;
 - (iv) maki slíks ríkisborgara EES-ríkis skuli stunda starfstengt nám;
 - (v) börn slíks ríkisborgara EES-ríkis skuli fortakslaust vera yngri en 21 árs;
 - (vi) börn slíks ríkisborgara EES-ríkis skuli stunda starfstengt nám.

Í stað hins brottfellda texta er lagt til að komi ein ný málsgrein með tilvísun í aðrar réttarheimildir er tæma réttarstöðu ríkisborgara EES-ríkja er starfa héraendis hvað varðar námslánarétt.
2. Ákvæði 4. mgr. greinarinnar verði breytt þannig að áskilnaður um eins árs lögheimili áður en nám hefst verði breytt í áskilnað um tveggja ára samfellda fasta búsetu hér á landi eða fasta búsetu í þrjú ár af síðustu tíu árum. Með fastri búsetu er átt við búsetu eins og hún er skilgreind í 1. gr. laga um lögheimili, nr. 21/1990. Ákvæði um að íslenskir ríkisborgarar haldi að jafnaði námslánarétti sínum í tvö ár eftir að þeir flytja lögheimili sitt til annars lands er felld brott, enda er nauðsyn ákvæðisins vandséð í ljósi breytingarinnar á 4. mgr. Aukinheldur verður ekki talið að slík mismunun á stöðu Íslendinga og ríkisborgara annarra ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu samræmist ákvæðum EES-samningsins.

Yfirlit yfir námslánarétt ríkisborgara EES-ríkja á Íslandi.

Almennt.

Þrátt fyrir framangreint skal hér gefið yfirlit yfir það hvernig almennt virðist háttað námslánarétti ríkisborgara EES-ríkja á Íslandi samkvæmt EES-samningnum.

Við mat á því hvenær ríkisborgarar ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu eigi rétt á námslán-um hérlandis er óhjákvæmilegt að gera greinarmun á einstökum hópum. Þeir hópar sem fjalla þarf um eru launþegar, börn launþega undir 21 árs aldri eða á framfæri hans, börn launþega sem náð hafa 21 árs aldri og eru ekki á framfæri hans, aðrir fjölskyldumeðlimir launþega á hans framfæri og námsmenn. Um þessa hópa gilda um margt mjög ólíkar reglur og sjónarmið.

Ríkisborgarar EES-ríkja sem starfa í öðru EES-ríki.

Þær reglur sem einkum reynir á varðandi þennan hóp eru ákvæði 2. og 3. mgr. 7. gr. reglugerðar ráðsins (EBE) nr. 1612/68. Skv. 2. mgr. skal ríkisborgari ríkis sem starfar í öðru EES-ríki njóta sömu félagslegra réttinda og skattaívilnana og ríkisborgarar gistilandsins. Skv. 3. mgr. skal slíkur ríkisborgari ríkis á Evrópska efnahagssvæðinu, í krafti sama réttar og með sömu skilyrðum, hafa sama aðgang og ríkisborgarar gistilandsins að þjálfun í skólum er tengjast atvinnulífinu og endurmenntunarstöðvum.

Evrópudómstóllinn hefur fjallað um framangreind ákvæði og tengsl þeirra við nám og námsstyrki í fjölda dóma. Hann hefur skýrt 3. mgr. þannig að hún veiti ríkisborgara EES-ríkis sem starfar í öðru EES-ríki jafnan rétt til ívilnana, styrkja og skóla og ríkisborgarar gistilandsins njóta. Hins vegar nái réttindin aðeins til náms við skóla sem einungis bjóða upp á nám sem stundað er samhliða tengdu starfi eða sem hefur með öðrum hætti nán tengsl við starf, einkum í tilvikum verklegs náms.

Evrópudómstóllinn hefur hins vegar staðfest að ríkisborgarar EES-ríkja sem starfa í öðru EES-ríki geti byggt rétt á ákvæði 2. mgr. um félagsleg réttindi hvað varðar ívilnanir í tengslum við frekari starfsmenntun og hæfi, svo sem framfærslustyrki vegna náms við stofnanir sem ekki falla undir ákvæði 3. mgr. Dómstóllinn gerir hins vegar kröfu til einhverra tengsla milli þess starfs sem launþeginn rækti áður en nám hófst og markmiða þess náms sem um ræðir, nema í þeim tilvikum þar sem hann hefur misst starf sitt og aðstæður á vinnumarkaði krefjast þess að hann afli sér menntunar á öðru sviði. Dómstóllinn hefur einnig slegið því föstu að gistiland geti ekki sett það skilyrði fyrir réttindanaútn skv. 3. mgr. að ríkisborgari annars EES-ríkis sé í starfi þegar hann stundar nám eða hefji nám í beinu framhaldi af starfi. Gistilandið geti heldur ekki sett skilyrði um lágmarksstarfstíma.

Börn ríkisborgara EES-ríkja sem starfa í öðru EES-ríki undir 21 árs aldri eða á framfæri þeirra.

12. gr. reglugerðar ráðsins (EBE) nr. 1612/68 kveður á um að börn ríkisborgara EES-ríkis sem starfar í öðru EES-ríki skuli eiga rétt á almennri skólagöngu í gistilandinu, námsvist og starfsþjálfunarnámskeiðum með sömu skilyrðum og ríkisborgarar gistilandsins – að því tilskildu að börnin búi þar. Aðildarríkin skulu og leggja sig fram um að gera þessum börnum kleift að stunda námið við ákjósanlegustu skilyrði.

Evrópudómstóllinn hefur skýrt ákvæði 12. gr. rúmt, bæði hvað varðar það nám er greinin tekur til og inntak réttarins til að stunda slíkt nám. Þannig falla styrkir og aðrar ívilnanir af því tagi klárlega undir greinina. 12. gr. setur börn ríkisborgara EES-ríkis sem starfar í öðru EES-ríki í raun í sömu stöðu og börn ríkisborgara gistilandsins hvað menntun varðar. Í því felst m.a. að þegar börnum ríkisborgara standa til boða styrkir til að stunda nám erlendis verði slíkir styrkir einnig að standa til boða börnum slíkra ríkisborgara EES-ríkis – jafnvel þótt námið sé stundað í landinu þar sem barnið er ríkisborgari. Þá felur greinin í sér rétt til námsaðstoðar jafnvel eftir að launþeginn hefur snúið til baka ef ósamrýmanleiki skólakerfa

ríkisfangslandsins og gistilandsins er slíkur að barninu er nauðsyn að ljúka námi í gistilandinu.

Börn ríkisborgara EES-ríkja sem starfa í öðru EES-ríki yfir 21 árs aldri og ekki á framfæri launþegans.

Hugtakið börn í 12. gr. reglugerðar ráðsins (EBE) nr. 1612/68 er víðtækara en hugtakið börn í 10. gr. reglugerðarinnar. Þannig getur 12. gr. veitt börnum sem náð hafa 21 árs aldri og eru ekki á framfæri launþegans menntunarleg réttindi. Evrópudómstóllinn hefur skýrt 12. gr. þannig að grunnhugsun hennar krefjist þess að börn ríkisborgara eins EES-ríkis sem starfar í öðru EES-ríki geti haldið áfram námi sem þau stunda og lokið því, hafi þau búið með launþeganum í síðarnefnda ríkinu þegar hann starfaði þar.

Aðrir fjölskyldumeðlimir ríkisborgara EES-ríkja sem starfa í öðru EES-ríki.

Reglugerð ráðsins (EBE) nr. 1612/68 fjallar ekki um menntun annarra fjölskyldumeðlima launþega en barna hans. Hins vegar virðist sem skýringar Evrópudómstólsins á inntaki félagslegra réttinda skv. 2. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar taki til a.m.k. einhverra menntunarlegra ívilnana fyrir aðra fjölskyldumeðlimi launþegans, jafnvel þótt slík réttindi kunni að vera eitthvað þrengri en réttindi barna hans.

Evrópudómstóllinn hefur skýrt 2. mgr. 7. gr. þannig að hún nái til allra félagslegra réttinda og skattaívilnana, óháð því hvort þau tengjast starfi launþegans, jafnvel þótt einungis sé um að ræða óbeina hagsmuni launþegans sjálfs. Þannig teljast félagsleg réttindi og skattaívilnanir þeirra er hann hefur á framfæri sínu einnig falla undir 2. mgr. Hér býr einföld hugmynd að baki: þar sem félagslegum réttindum eða skattaívilnunum hinna framfærðu sleppir tekur framfærsluskylda launþegans við. Þannig hafa umrædd réttindi þeirra er hann hefur á framfæri áhrif á hans eigin stöðu. Dómstóllinn hefur hins vegar kveðið upp úr með það að félagsleg réttindi þau er 2. mgr. 7. gr. fjallar um nái aðeins til launþegans sjálfs og þeirra fjölskyldumeðlima hans sem sérstaklega er getið í reglugerð ráðsins (EBE) nr. 1612/68. Ekki er hins vegar fullljóst hvort þar er einungis átt við þá fjölskyldumeðlimi sem getið er í 1. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar eða hvort þeir sem 2. mgr. greinarinnar fjallar um koma þar einnig til álita.

Evrópudómstóllinn hefur tilgreint þrjá þætti er áhrif hafa á það hvort launþegar njóti réttinda skv. 2. mgr. 7. gr. þótt ekki verði sagt að í þeim felist skýr leiðbeining: Er viðkomandi launþegi, hefur launþeginn lögheimili í viðkomandi ríki og eru réttindin eða ívilnanirnar til þess fallin að auðvelda frjálsa för hans innan Evrópusambandsins.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

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

Í frumvarpinu er lagt til að ríkisborgarar ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu hafi rétt til námslána vegna starfstengds náms. Skilyrði er að ríkisborgarinn hafi haft fasta búsetu á Íslandi í tvö ár samfelld eða í þrjú ár af síðustu tíu árum fyrir upphaf þess tímabils sem sótt er um námslán vegna. Sama gildir um fjölskyldu hans og aðra sem eru á framfæri hans hér á landi.

Frumvarpið felur í sér samræmingu á rétti íslenskra ríkisborgara og annarra íbúa á Evrópska efnahagssvæðinu, en samkvæmt núgildandi lögum þurfa hinir síðarnefndu að hafa átt lögheimili hér á landi í eitt ár áður en nám hefst. Að mati menntamálaráðuneytisins hefur frumvarpið í för með sér óveruleg áhrif á kostnað ríkissjóðs vegna Lánasjóðs íslenskra námsmanna frá því sem er samkvæmt núgildandi lögum. Mögulegt er að það skilyrði að aðrir íbúar á Evrópska efnahagssvæðinu en Íslendingar skuli hafa átt fasta búsetu hér á landi í tvö ár í stað eins árs samkvæmt gildandi lögum leiði til færri lántakenda og þar með minni kostnaðar þótt ekki sé hægt að fullyrða um það. Þá verður einnig að líta til þess að frumvarpið felur í sér brottfall á skilyrði um fimm ára starf lánþega á Evrópska efnahagssvæðinu sem felur í sér rýmkun á gildandi skilyrðum.

Samkvæmt upplýsingum Lánasjóðs íslenskra námsmanna hefur verið nokkuð um að erlendir ríkisborgarar kanni möguleika á námsláni. Engar tölulegar upplýsingar liggja fyrir um eftirspurn þessa hóps og því ekki forsendur til að áætla eftirspurnina á næstu árum. Talið er að þegar til lengri tíma er litið sé þess að vænta að stækkun Evrópusambandsins hafi áhrif á kostnað sjóðsins. Fjöldi lánþega hjá LÍN frá öðrum ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu er að jafnaði 8–12 á ári. Gera má ráð fyrir að stækkun Evrópusambandsins muni fjölga lánþegum en ekki eru forsendur til að nefna tölu. Meðallán er um 0,8 m.kr. á ári og þrjú ár er algengur námstími. Til þess að átta sig á stærðargráðu breytinga skal tekið dæmi. Ef það gerist að fjöldi lánþega frá öðrum ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu tvöfaldast þá aukast útlán um 6,4–9,6 m.kr. á ári og þar af gæti ríkið þurft að bera nálægt því helming eða 3–5 m.kr.