



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum um námsstyrki nr. 79/2003 / MRN23110035
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Mennta- og barnamálaráðuneyti / Ómar Berg Rúnarsson
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	21. desember 2023

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Forsögu málsins má einkum rekja til þess að á undanförunum árum hefur fjöldi einstaklinga sem hlotið hafa alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða samkvæmt tilteknum ákvæðum laga um útlendinga nr. 80/2016 fjölgað umtalsvert á Íslandi. Í takt við þá þróun hefur markmið og stefna stjórnvalda m.a. verið að tryggja farsæla móttöku þessa hóps, t.d. með því að fjölga sveitarfélögum sem taka þátt í svonefndri samræmdri móttöku. Þar sem sum þessara sveitarfélaga eru staðsett á landsbyggðinni er ljóst að börn, sem hlotið hafa alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, munu í auknum mæli setjast að og stunda nám þar sem fjarlægðir milli lögheimilis, fjölskyldu og skóla geta verið umtalsverðar. Því má gera ráð fyrir að þessir nemendur muni, líkt og aðrir nemendur í sambærilegri stöðu, óska eftir námsstyrk á grundvelli laga nr. 79/2003. Tilefni áformaðs frumvarps er að tryggja að þessir nemendur, þ.e. börnum sem veitt hefur verið alþjóðleg vernd eða dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, eigi rétt á námsstyrkjum samkvæmt síðastnefndum lögum til jafns við aðra nemendur.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Áformað frumvarp lítur að breytingu á 1. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga um námsstyrki nr. 79/2003. Í 2. gr. laganna eru talin upp þau almennu skilyrði sem umsækjandi um námsstyrk þarf að fullnægja svo hann fái úthlutað styrk. Samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 2. gr. laganna er réttur til námsstyrkja takmarkaður við nemendur sem eru íslenskir ríkisborgarar eða erlendir ríkisborgarar sem eiga rétt til námsstyrks samkvæmt samningi íslenska ríkisins við önnur ríki. Rétt er að geta þess að með setningu laga nr. 79/2003 var fellt brott það skilyrði að nemendur þyrftu að vera íslenskir ríkisborgarar til að teljast styrkhæfir, en samkvæmt orðalagi núgildandi ákvæðis nær það nú bæði til íslenskra ríkisborgara og erlendra, en í tilviki þeirra síðarnefndu þarf að liggja fyrir samningur milli íslenska ríkisins við önnur ríki.

Þrátt fyrir þessa rýmkun á almennum skilyrðum laganna er þó ljóst að ákvæðið tekur ekki til umsækjenda sem eru erlendir ríkisborgarar eða ríkisfangslausir og ekki er til að dreifa samningi við önnur ríki um námsstyrk. Því eiga þessir nemendur ekki rétt á styrk samkvæmt lögum nr. 79/2003, þrátt fyrir að öðrum skilyrðum laganna kunni að vera fullnægt. Úrlausnarefnið er því að rýmka umrætt skilyrði 1. tölul. 1. mgr. 2. gr. laganna, svo það taki til umsækjenda um námsstyrk sem eru erlendir ríkisborgarar eða ríkisfangslausir og hafa hlotið alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða á Íslandi og ekki er til að dreifa samningi um námsstyrk við önnur ríki. Að því leyti er úrlausnarefnið jafnframt að tryggja jafnræði á milli umsækjenda sem eru í sambærilegri stöðu.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Túlkun og beiting gildandi laga og reglna virðist ekki vera fær til að ná fram sömu breytingu og stefnt er að með hinu áformaða frumvarpi. Ástæðan er einkum sú að orðalag 1. tölul. 1. mgr. 2.

gr. laga um námsstyrki er skýrt, þ.e. réttur til námsstyrkja er bundinn við umsækjendur sem eru íslenskir ríkisborgarar eða erlendir ríkisborgarar sem eiga rétt til námsstyrks samkvæmt samningi íslenska ríkisins við önnur ríki.

Þó er rétt að geta þess að í athugasemdum við 2. gr. sem fylgdu í greinargerð með frumvarpi því er varð að núgildandi lögum um námsstyrki er mögulega að finna annan skýringarkost, en þar kemur eftirfarandi fram: „Í frumvarpinu hefur verið felld brott það skilyrði að nemendur þurfi að vera íslenskir ríkisborgarar. Þannig mun nýtt ákvæði taka jafnt til íslenskra sem erlendra ríkisborgara að því tilskildu að öðrum skilyrðum ákvæðisins sé fullnægt. Hér er einkum litið til skuldbindinga sem byggjast á samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og öðrum alþjóðlegum skuldbindingum.“ Samkvæmt þessum sjónarmiðum getur t.d. EES-samningurinn sem og „aðrar alþjóðlegar skuldbindingar“ fallið undir ákvæðið. Hvað EES-samninginn varðar sérstaklega má ætla að ákvæði hans, m.a. 4. gr. um bann við mismunum á grundvelli ríkisfangs, feli í sér rétt fyrir EES-borgara til námsstyrkja samkvæmt lögum nr. 79/2003.

Í þeim tilfellum þegar um er að ræða einstakling sem er ekki EES-borgari þyrfti réttur viðkomandi til styrks samkvæmt lögnum að byggjast á alþjóðlegri skuldbindingu sem íslenska ríkið hefur gengist undir. Í athugasemdum við ákvæðið er ekki útskýrt nánar hvað átt sé við með hugtakinu „aðrar alþjóðlegar skuldbindingar“. Þó má ætla að um geti verið að ræða ýmsa milliríkjasamninga eða fjölþjóðlega samninga sem íslenska ríkið hefur fullgilt og fela t.d. í sér ákvæði um rétt til menntunar, námsstyrkja o.s.frv. Í því samhengi má t.d. hafa til hliðsjónar samning SP um réttarstöðu flóttamanna frá árinu 1951, en íslenska ríkið fullgilti þann samning 30. nóvember 1955 (samningurinn hefur þó ekki verið tekinn upp í heild sinni í landsrétt). Í 22. gr. samningsins er fjallað um rétt flóttamanna til almennrar menntunar. Einnig má vísa til 13. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, sbr. lög nr. 10/1979, sem fjallar um rétt sérhvers manns til menntunar, og 28. gr. samnings SP um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013, sem fjallar um rétt barna til menntunar.

Þrátt fyrir þessar alþjóðlegu skuldbindingar, sem sumar hverjar hafa jafnframt verið gerðar hluti af landsrétti, þykir það ákveðnum vandkvæðum bundið að skýra ákvæði 1. tölul. 1. mgr. 2. gr. laganna með svo rúmum hætti að það taki til umsækjenda um námsstyrk sem eru erlendir ríkisborgarar eða ríkisfangslausir og hafa hlotið alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða á Íslandi. Jafnvel þótt slík lögskýring teldist tæk, er ljóst að orðalag 1. tölul. 1. mgr. 2. gr. laganna fjallar eingöngu um ríkisborgara, þ.e. einstaklinga sem veitt hefur verið ríkisfang tiltekins ríkis, hvort sem þeir eru íslenskir eða erlendir ríkisborgarar. Því nær ákvæðið ekki til umsækjenda um námsstyrk sem eru ríkisfangslausir og hafa hlotið alþjóðlega vernd hér á landi á þeim grundvelli samkvæmt ákvæðum laga um útlendinga. Í ljósi framangreinds og með vísan til almennra réttaröryggisjónarmiða er því talið nauðsynlegt að gera breytingar á umræddu ákvæði í lögum námsstyrki.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnaviði/málaflokki

Í ríkisstjórnarsáttmálanum er sérstaklega fjallað um innflytjendur og segir þar að tryggja þurfi að innflytjendur sem hér vilja búa og starfa fái tækifæri til aðlögunar og geti nýtt hæfileika sína, þekkingu og reynslu. Jafnframt segir að styðja verði sérstaklega við börn af erlendum uppruna í skólakerfinu. Í stjórnarsáttmálanum kemur skýr vilji til að styrkja enn frekar samræmda móttöku flóttafólks og hefur félag- og vinnumarkaðsráðuneytið gert samning við tólf sveitarfélög víðs vegar um landið. Samkvæmt þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda sem var samþykkt á Alþingi þann 16. júní árið 2022 var áhersla lögð á að flóttafólk fái nauðsynlega aðstoð til virkrar þátttöku í samfélaginu, hvort sem það er á vinnumarkaði, til náms eða á öðrum sviðum. Stefna hins opinbera hefur verið að gera ekki greinamun á milli þeirra sem fá alþjóðlega vernd og þeirra sem fá dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Má þar nefna að samræmd móttaka flóttafólks nær bæði til þeirra sem fengið hafa alþjóðlega vernd sem og þeirra sem fengið hafa dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða samkvæmt kröfulýsingu félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Markmið lagasetningarinnar er að tryggja að börn sem hlotið hafa alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða og eru búsett í sveitarfélögum á landsbyggðinni eigi jafnan rétt til námsstyrkja á við aðra nemendur, samkvæmt lögum nr. 79/2003. Í víðara samhengi er markmiðið jafnframt að tryggja ákveðið samræmi í móttöku flóttamanna á Íslandi og að búseta viðkomandi komi ekki að sök hvað varðar rétt til námsstyrkja og þar með aðgang að námi, en líkt og kemur fram að ofan er markmið stjórnvalda m.a. að fjölga sveitarfélögum sem taka á móti flóttamönnum. Til hliðsjónar má jafnframt geta þess að stjórnvöld hafa leitast við að tryggja flóttamönnum jafnan rétt að annars konar ívilnunum hvað varðar nám, sbr. t.d. ákvæði 1.5.5 í úthlutunarreglum Menntasjóðs námsmanna fyrir skólaárið 2022-2023 sem fjallar um réttindi flóttamanna.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Án áformaðra breytinga á 1. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 79/2003 yrði nemendum sem stunda nám á framhalds- eða háskólastigi og hlotið hafa alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða gert ókleift að sækja um námsstyrki á grundvelli laganna, þrátt fyrir að uppfylla önnur skilyrði, s.s. varðandi fjarlægð frá lögheimili, fjölskyldu og skóla. Markmið laga nr. 73/2009 er aftur á móti m.a. að tryggja öllum jöfn tækifæri til náms án tillits til búsetu eða efnahags. Ljóst er að það markmið myndi ekki nást án þess að fyrirhugað lagabreyting kæmi til framkvæmda.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Á ekki við.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Skynsamlegasta og skilvirkasta leiðin er að leggja fram frumvarp til laga um breytingu á gildandi lögum um námsstyrki nr. 79/2003, enda er um afar afmarkaða breytingu að ræða.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Fyrirhugað er að gera breytingar á hinu almenna skilyrði 1. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 79/2003 um að umsækjendur um námsstyrk þurfi að vera íslenskir ríkisborgarar eða erlendir ríkisborgarar sem eiga rétt til námsstyrks samkvæmt samningi íslenska ríkisins við önnur ríki. Áformað er að víkka út þetta almenna skilyrði, svo það nái til þeirra umsækjenda sem eru börn og hlotið hafa alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða og áður hefur verið fjallað um.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Um er að ræða afmarkaðar breytingar á ákvæði 1. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 79/2003 þar sem bætt yrði við einstaklingum sem hlotið hafa alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða samkvæmt lögum um útlendinga nr. 80/2016.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Við fyrirhugaða breytingu verður gætt að því að efni frumvarpsins og framsetning þess samrýmist ákvæðum stjórnarskrár og þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum sem íslenska ríkið hefur gengist undir, þ.m.t. samningi SÞ um réttarstöðu flóttamanna frá árinu 1951 og samningi SÞ um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? 4. Nei
F. Samráð
1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Nemendur sem fengið hafa alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða og fjölskyldur þeirra. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Námsstyrkir eru greiddir út af Menntasjóði námsmanna, sem lýtur yfirstjórn háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra, en með hliðsjón af því hversu afmörkuð breytingin er verða áhrif á sjóðinn hverfandi. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram: Fyrirhugað frumvarp er unnið eftir að ábendingar bárust frá bæði flóttafólki sem og félagsráðgjöfum sem vinna að málefnum flóttafólks. Þá hafa tillögurnar verið kynntar fyrir framkvæmdahópi vegna komu flóttafólks til landsins en um er að ræða samráðsvettvang leiddan af félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu. Í framkvæmdahópnum sitja fulltrúar frá opinberum stofnunum, ráðuneytum og Rauða krossinum á Íslandi. 4. Fyrirhugað samráð: Samráðsgátt stjórnvalda, þar sem hagsmunaaðilum og almenningi gefst tækifæri á að kynna sér efni hins áformaða frumvarps og skila inn umsögn.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal Sjá fylgiskjal.
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina? Nei, um er að ræða mjög afmarkaðar breytingar. 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Ekki er um að ræða breytingar sem þarfnast sérstakrar innleiðingar, enda um að ræða afmarkaða breytingu sem snertir afmarkaðan hóp einstaklinga. Til viðbótar er þó gert ráð fyrir að kynna breytingarnar sem felast í frumvarpinu fyrir Rauða krossi Íslands og þeim sveitarfélögum sem taka þátt í samræmdri móttöku. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? 4. Engar sérstakar forsendur þurfa að vera fyrir hendi svo fyrirhuguð lagasetning beri árangur. 5. Mælikvarðar á árangur og útkomu Á ekki við. 6. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Á ekki við.
I. Annað
Á ekki við.
J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað Frummat á áhrifum lagasetningar fylgir með. 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum