



YTTRANDE

2010-04-14

2010-110-1667

2010-01-25

U2010/359/SV

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Anpassningar av studiehjälpen till EU-rätten

Centrala studiestödsnämnden (CSN) är positiv till att samma villkor ska gälla för studier i alla länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och i Schweiz som inom EU och att folkbokföringskravet tas bort för studier inom EES och i Schweiz. CSN tillstyrker därför förslaget i dessa delar.

CSN efterlyser att det ska framgå klarare hur den nya förordningen (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen som träder i kraft den 1 maj 2010 ska få för tillämpningen av reglerna om studiehjälp. Här finns annars risk för osäkerhet i tolkningen och tillämpningen.

CSN har i övrigt följande synpunkter.

Studietid

Enligt förslaget ska studiehjälp för studier på gymnasienivå i EES-länder och i Schweiz lämnas endast under förutsättning att – bland annat – studierna omfattar minst tre månaders heltidsundervisning. För att beviljas studiehjälp för studier i Sverige är kravet på minsta studietid 15 dagar. Oavsett vilken minsta studietid som kan anses lämplig för beviljning av studiehjälp – 15 dagar, tre månader eller någon annan tidsperiod – ställer sig CSN tveksam till om det är förenligt med EU-rätten att tillämpa olika krav på minsta studietid för beviljning av studiehjälp för studier i Sverige respektive inom EU.

CSN har mot bakgrund av EG-domstolens dom den 23 oktober 2007 (mål C-11/06 Morgan och C-12/06 Bucher) gjort bedömningen att det inte är möjligt att tillämpa kravet på minst tre månaders studietid för beviljning av studiehjälp inom EU. I sammanhanget kan också noteras att Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) i fråga om studiemedel har funnit att 3 kap. 21 § studiestödsförordningen (2000:655) – enligt vilken bestämmelse studier i utlandet ska pågå under minst 13 veckor för att berättiga till studiemedel – strider mot principerna om fri rörlighet i artiklarna 17 och 18 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen; numera artiklarna 20 och 21 i EUF-fördraget. ÖKS beslut innebär att bestämmelsen som kräver 13 veckors studietid inte ska tillämpas för unionsmedborgare som studerar inom EU. I stället tillämpar CSN samma krav som för studier i Sverige, d.v.s. ett krav på minst 15 dagars heltidsstudier. Tillämpningen grundar sig på en fördragskonform tolkning av bestämmelserna

2010-04-14

i 2 kap. 15 § tredje stycket och 16 § tredje stycket studiestödsförordningen. När det gäller studier i EFTA-länderna Norge, Island, Liechtenstein och Schweiz tillämpas dock det krav på minst tre månaders studietid som anges i studiestödsförordningen.

Även när det gäller studier inom EFTA-länderna Norge, Island och Liechtenstein bedömer CSN att det finns goda skäl för att inte uppställa något krav på en längre studietid än vad som krävs för studier i Sverige för beviljning av studiehjälp till studerande som omfattas av förordning (EEG) nr 1408/71. Skillnader i kraven på studietid för studier i Sverige jämfört med EES-länder kan verka diskriminerande för tjänsteutövare inom EES och hindra den fria rörligheten för såväl EES-medborgare som tjänster. I syfte att så långt som möjligt skapa lättillämpade och enhetliga regler bör samma krav ställas för studier i Schweiz. Det är enligt CSN:s bedömning inte heller uteslutet att det finns en skyldighet för CSN att bortse från ett krav på längre studietid än motsvarande krav i Sverige i förhållande till personer som omfattas av förordning (EEG) nr 1408/71 och som studerar inom EES-området och i Schweiz.

CSN anser att det ovan redovisade synsättet ligger i linje med den uppfattning som regeringen har redovisat i proposition 2009/10:141 Rättvist och effektivt – förändringar i studiestödssystemet, d.v.s. att bestämmelserna om minsta studietid och studieomfattning för rätt till studiemedel vid studier inom EES-området bör vara samma som för studier i Sverige.

Sammanfattningsvis anser CSN att det finns skäl att tillämpa samma bestämmelser i fråga om minsta studietid vid beviljning av studiehjälp vid studier inom EES och Schweiz som i Sverige.

Inackorderingstillägg

CSN anser att det med hänsyn till unionsmedborgarnas rätt till fri rörlighet och principen om fri rörlighet för tjänster är lämpligt att inackorderingstillägg ska utgå vid studier inom hela EES-området enligt samma villkor som vid studier i Sverige. När det gäller Schweiz finns enligt CSN:s mening inte något EU-rättsligt krav på att inackorderingstillägg ska utgå i enlighet med förslaget, men mot bakgrund av intresset av ett enhetligt och lättillämpat regelverk ställer sig CSN bakom förslaget att samma regler ska gälla för studier i Schweiz som inom EES-området.

CSN:s ståndpunkt är, till skillnad från promemorians, att de föreslagna ändringarna kommer att leda till ett ökat utflöde av studiehjälp i form av inackorderingstillägg. Orsaken till detta är att studiehjälp i form av inackorderingstillägg enligt regeringens förklaring inte är en familjeförmån enligt förordning (EEG) nr 1408/71, till skillnad från studiehjälp i form av studiebidrag och extra tillägg. Enligt nuvarande praxis lämnas studiehjälp i form av studiebidrag och extra tillägg, men inte inackorderingstillägg, för studier inom EES och i Schweiz även om eleven inte har rätt till studiehjälp enligt studiestödsförfattningarna. Detta med hänsyn till att CSN, i samråd med Försäkringskassan, bland annat har bedömt att kravet på att studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas vid en svensk läroanstalt enligt 2 kap. 9 § första stycket 2 studiestödslagen (1999:1395) inte kan upprätthållas i förhållande till personer som omfattas av förordning (EEG) nr 1408/71. De föreslagna ändringarna innebär att även inackorderingstillägg kan lämnas för studier inom EES och Schweiz utan hänsyn till nämnda krav.

2010-04-14

Om de föreslagna ändringarna genomförs kommer CSN, när fråga är om inackorderingstillägg, att enligt 1 kap. 3 § Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (2001:6) pröva om det är möjligt för den studerande att bo kvar i föräldrahemmet och gå en motsvarande utbildning. Med motsvarande utbildning menas program och nationell inriktning i gymnasieskolan. Prövningar av om utländska utbildningar motsvarar program och nationell inriktning i gymnasieskolan har CSN hittills inte behövt göra, då ansökningar om inackorderingstillägg har avslagits redan med hänsyn till bestämmelsen i 2 kap. 9 § första stycket 2 studiestödslagen, d.v.s. studierna har bedömts med lika stor fördel kunna bedrivas vid en svensk läroanstalt. CSN bedömer att det i vissa fall kommer att bli fråga om tämligen komplicerade och tidskrävande jämförelser av olika utbildningar. Behov kan även uppstå av att jämföra olika utländska utbildningar med varandra i de fall den studerande och hans eller hennes föräldrar är bosatta utomlands. Det är troligt att CSN, i enlighet med nuvarande praxis, kommer att anse att behov av inackordering inte föreligger för studerande bosatta i Sverige som studerar ett utbytesår vid de svenska utlandsskolorna om motsvarande utbildning finns på elevens hemort i Sverige.

Innebörden av förordningen (EG) nr 883/2004

CSN konstaterar att det förhållandet att förordning (EEG) nr 1408/71 fr.o.m. den 1 maj 2010 kommer att delvis ersättas av en ny förordning, (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, inte har diskuterats eller problematiserats i promemorian. En av nyheterna i den nya förordningen jämfört med förordning (EEG) nr 1408/71 är att personkretsen har utvidgats till att gälla även icke yrkesverksamma personer. Av denna anledning anser CSN att det är av stor betydelse för tillämpningen av studiehjälpsreglerna att innebörden av den nya förordningen klargörs i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Medborgarskapsprövningen enligt studiestödslagen

I promemorian förs en diskussion om att det inte är förenligt med EU-rätten och förordning (EEG) nr 1408/71 att uppställa ett krav på folkbokföring. Något liknande resonemang förs dock inte om det nationella kravet på svenskt medborgarskap eller jämställande med svenskt medborgarskap. Det kan sättas i fråga om det är lämpligt – i de fall någon av förordningarna (EEG) nr 1408/71, (EG) nr 859/2003 och (EG) nr 883/2004 har visat sig vara tillämpliga – att det av CSN:s regelverk framgår att studiestöd endast kan lämnas till en studerande som är eller som ska jämföras med en svensk medborgare. Vid CSN:s kontakter med Försäkringskassan med anledning av den samordning som ska ske av olika familjeförmåner, har CSN i samråd med Försäkringskassan kommit fram till att CSN inte behöver pröva medborgarskapet enligt 1 kap. 4–7 §§ och 2 kap. 4 § studiestödslagen i de fall Försäkringskassan konstaterat att förordning (EEG) nr 1408/71 är tillämplig och de aktuella personerna omfattas av förordningen. En medborgarskapsprövning gör CSN endast i de fall då Försäkringskassan konstaterar att förordningen inte är tillämplig och i de fall den studerande även ansöker om en social förmån som inte är en familjeförmån.

Enligt CSN:s preliminära bedömning kommer någon medborgarskapsprövning sannolikt inte heller att behöva göras i de fall Försäkringskassan konstaterar att förordning (EG) nr 883/2004 är tillämplig och de aktuella personerna omfattas av denna förordning. Om denna bedömning är riktig föreslår CSN att regelverket även på denna punkt

2010-04-14

anpassas till EU-rätten. Studiehjälp för studier utomlands kan ges till svenska medborgare samt personer som ska jämföras med svenska medborgare. Av studiestödslagen bör uttryckligen framgå att i de fall någon av förordningarna (EEG) nr 1408/71, (EG) nr 859/2003 och (EG) nr 883/2004 är tillämplig och personen omfattas av denna, utgör visst medborgarskap i sig inget hinder mot att beviljas studiestöd.

Övriga synpunkter

CSN konstaterar att promemorian enbart handlar om anpassningar av studiehjälpen till EU-rätten medan ingen ändring av reglerna för studiemedel i 3 kap. 22 och 23 §§ studiestödsförordningen föreslås. Enligt förslaget i promemorian kan studiehjälp lämnas för studier inom EES trots att studierna med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige. För beviljning av studiemedel kommer dock fortfarande att gälla, för studier utanför Norden, att motsvarande studier inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige. Den något yngre studerande som exempelvis studerar i Tyskland kommer, om förslaget genomförs, att kunna beviljas studiehjälp medan den något äldre studerande inte beviljas studiemedel. I det fall det handlar om samma person som under de gymnasiala studierna fyller 20 år, har dock CSN i Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljning av studiemedel meddelat ett allmänt råd till 3 kap. 23 § 1 studiestödsförordningen som innebär att om en studerande söker studiemedel för att utan avbrott fortsätta en gymnasial utbildning som han eller hon tidigare har påbörjat med studiehjälp, bör motsvarande studier inte med lika stor fördel anses kunna bedrivas i Sverige. Detta innebär att studiemedel i sådana fall kan beviljas. Detsamma gäller om den studerande skulle ha haft rätt till studiehjälp för utbildningen, om han eller hon hade sökt sådant stöd. För att förenkla tillämpningen anser CSN att lösningen på det beskrivna problemet i stället borde framgå direkt av studiestödsförordningen. CSN anser också att det bör övervägas närmare om det är lämpligt att för studiemedel utomlands fortfarande ha olika regler för studier i Norden i förhållande till övriga delar av världen.

CSN konstaterar vidare att förslaget innebär att folkbokföringskravet för att beviljas studiehjälp inom EES och Schweiz tas bort även för personer som inte omfattas av förordning (EEG) nr 1408/71 och att det för dessa personer därmed inte kommer att finnas något krav på anknytning till Sverige, utöver att de är svenska medborgare eller att de ska jämföras med svenska medborgare. För beviljning av studiemedel kommer dock fortfarande enligt 3 kap. 23 § studiestödslagen att som huvudregel krävas att den studerande har varit bosatt i Sverige i en sammanhängande period om minst två år under de senaste fem åren.

Ekonomiska och andra konsekvenser

Det är svårt att bedöma vilket ökat utflöde av studiehjälp som de föreslagna ändringarna kan föranleda. Det kan dock konstateras att det under studieperioden 2009 fanns 1 284 personer som studerade i EES-länderna (utom Sverige) och i Schweiz med studiehjälp. Utflödet av studiehjälp för studier i dessa länder var för denna period drygt 10,4 miljoner kronor, varav nästan 2,7 miljoner kronor utgjorde inackorderings-tillägg fördelat på 236 studerande. För studieperioden 2008 uppgick det totala utflödet av studiehjälp i samma länder – fördelat på sammanlagt 1 430 studerande – till drygt 10,8 miljoner kronor, varav nästan 2,5 miljoner kronor utgjordes av inackorderings-tillägg fördelat på 270 studerande.

2010-04-14

Om ett antal motsvarande 1 300 personer inom EES och Schweiz skulle ansöka om och beviljas inackorderingstillägg med det högsta beloppet för helårsstudier (beräknat på nio månader) skulle det föranleda ett årligt utflöde av studiehjälp i form av inackorderingstillägg om drygt 27,4 miljoner kronor.

Beslut om återkrav av studiehjälp förutsätter att CSN får kännedom om ändrade förhållanden eller annat som innebär att studiehjälp har lämnats felaktigt eller med för stort belopp. Mot bakgrund av att det saknas en månatlig rapporteringsrutin från skolorna utanför Sverige, ankommer det på den studerande eller betalningsmottagaren av studiehjälpen att anmäla exempelvis studieavbrott och att återbetala för mycket utbetald studiehjälp. Utvidgade möjligheter att beviljas studiehjälp för studier i utlandet kan mot denna bakgrund medföra en ökad risk för felaktiga utbetalningar.

CSN bedömer att promemorians förslag inte kommer att ha några ekonomiska eller administrativa effekter för prövningen av den grundläggande rätten till svenskt studie-stöd.

Beträffande övriga konsekvenser har CSN inte skäl att ifrågasätta den bedömning som redovisas i promemorian.

Ikraftträdandetidpunkt

CSN har inga synpunkter på den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande av ändringen i förordningen. För det fall att tiden inte medger att förordningsändringen träder i kraft som planerat, anser CSN – mot bakgrund av att studiehjälp oftast lämnas per läsår – att det är lämpligt att ändringen träder i kraft mellan två läsår, d.v.s. den 1 juli 2011.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Kerstin Borg Wallin efter föredragning av verksjuristen Hanna Hjorth, i närvaro av chefsjuristen Åke Svensson. I beredningen av ärendet deltog även verksjuristerna Britten Söderström och Jenny Wäsström samt utredarna Nils Andersson och Eva Rummel.

Kerstin Borg Wallin

Hanna Hjorth