

**Asia C-638/20**

**Ennakkoratkaisupyyntö**

**Jättämispäivä:**

25.11.2020

**Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:**

Överklagandenämnden för studiestöd (Ruotsi)

**Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

14.10.2020

**Valittaja:**

MCM

---

ÖVERKLAGANDENÄMNDEN FÖR STUDIESTÖD (opintotuen  
muutoksenhakulautakunta)

[--]

**RATKAISU, JOHON ON HAETTU MUUTOSTA**

Centrala studiestödsnämnden (opintotukiasiain keskuslautakunta) päätös  
8.4.2020 [--]

**ASIA**

Opintotuki ulkomailla suoritettaviin opintoihin; nyt kyse ennakkoratkaisupyyntön esittämisestä unionin tuomioistuimelle

Överklagandenämnden (muutoksenhakulautakunta) on tehnyt seuraavan

**VÄLIPÄÄTÖKSEN**

Asiassa esitetään [SEUT] 267 artiklan kolmannen kohdan nojalla ennakkoratkaisupyyntö.

Överklagandenämnden lykkää asian käsittelyä siihen asti, kunnes unionin tuomioistuin on antanut ratkaisunsa.

[--]

**[alkup. s. 3] ENNAKKORATKAISUPYYNTÖ****Asian tosiseikat**

- 1 MCM on isänsä tavoin Ruotsin kansalainen, ja hän on asunut syntymästään lähtien Espanjassa. Maaliskuussa 2020 MCM teki Centrala studiestödsnämndenille (opintotuen myöntämisestä vastaava Ruotsin viranomainen) hakemuksen Espanjassa tammikuussa 2020 aloitettuja yliopisto-opintoja varten. Hakemuksen yhteydessä MCM esitti muun muassa, että hänen isänsä on asunut ja työskennellyt Ruotsissa marraskuusta 2011 lähtien mutta että hän on tätä ennen työskennellyt noin 20 vuoden ajan siirtotyöläisenä Espanjassa.
- 2 Centrala studiestödsnämnden hylkäsi MCM:n hakemuksen sillä perusteella, että hän ei täyttänyt Ruotsin opintotukilain (studiestödslag (1999:1395)) 3 luvun 23 §:n 1 momentissa säädettyä edellytystä asumisesta Ruotsissa ja että hänelle ei voitu myöntää tukea myöskään Centrala studiestödsnämndenin antamien opintotuen myöntämistä koskevien määräysten ja yleisten ohjeiden (Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd om beviljning av studiemedel (CSNFS 2001:1)) 12 luvun 6–6 b §:n poikkeussääntöjen nojalla.
- 3 Centrala studiestödsnämnden esitti päätöksensä tueksi myös, ettei asumista koskevasta edellytyksestä ollut syytä poiketa unionin oikeuden perusteella. Tämä johtui siitä, että kyseinen viranomainen katsoi, ettei MCM täyttänyt vaihtoehtoista yhteiskuntaan integroitumista koskevaa edellytystä, jonka viranomainen asettaa henkilöille, jotka eivät täytä asumista koskevaa edellytystä ja jotka hakevat opintotukea toisessa unionin maassa suoritettaviin opintoihin.
- 4 Lisäksi Centrala studiestödsnämnden esitti, ettei MCM voinut saada opintotukioikeutta sen perusteella, että hänen isänsä oli aiemmin käyttänyt työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan muuttamalla Espanjaan. Tältä osin viranomainen katsoi, ettei isää enää tullut pitää siirtotyöläisenä, koska hän oli asunut ja työskennellyt vuodesta 2011 lähtien Ruotsissa.
- 5 MCM valitti päätöksestä. MCM vetosi valituksessaan lähinnä seikkoihin, jotka hänen mukaansa puolsivat sitä, että hänen katsottaisiin integroituneen Ruotsin yhteiskuntaan, ja sitä, että hänen isällään katsottaisiin edelleen olevan side Espanjaan.
- 6 Centrala studiestödsnämnden pysyi kannassaan lausunnossa, jonka se antoi valituksesta, joka oli tehty Överklagandenämndenille, joka on opintotukilain 6 luvun 11 §:n 1 momentin nojalla nimetty muutoksenhakuelimeksi. **[alkup. s. 4]** Centrala studiestödsnämnden esitti samalla, että päätöstä evätä MCM:ltä opintotuki ulkomailla suoritettaviin opintoihin voitaisiin pitää esteenä isän vapaalle liikkuvuudelle, koska tieto tällaisesta seurauksesta olisi voinut saada isän luopumaan ajatuksesta ylipäänsä muuttaa Espanjaan.
- 7 Centrala studiestödsnämndenin mukaan oli kuitenkin epäselvää, kuuluiko tilanne edelleen unionin oikeuden soveltamisalaan, koska siitä, että isä oli käyttänyt

oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, oli kulunut pitkä aika. Tässä yhteydessä Centrala studiestödsnämnden kyseenalaisti myös sen, voivatko lähtömaahansa palaavat siirtotyöläiset tähän maahan nähden ja ilman aikarajaa vedota suojasääntöihin, jotka ovat voimassa siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä osalta työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella 5.4.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 492/2011 [(EUVL 2011, L 141, s. 1)] nojalla.

### Asiaa koskevat oikeussäännöt ja ennakkoratkaisun tarve

- 8 Ruotsin valtion myöntämää opintotukea voidaan myöntää muun muassa Ruotsin kansalaisille ja tietyille ulkomaan kansalaisille<sup>1</sup> ulkomailla suoritettaviin korkeakouluopintoihin. Vuonna 2019 maksettiin noin 26,5 miljardia Ruotsin kruunua (noin 2,6 miljardia euroa) opintotukea korkeakouluopintoihin. Tästä määrästä noin 2,4 miljardia Ruotsin kruunua (noin 235 miljoonaa euroa) koski ulkomailla suoritettavia opintoja.<sup>2</sup> Opintotuki muodostuu etuudesta (opintoraha) ja lainasta (opintolaina), ja se on päätoimisesti opiskellessa 10 860 Ruotsin kruunua (noin 1 050 euroa) kuukaudessa. Lisäksi opiskelija voi saada opintolainaa tiettyihin lisäkuluihin, jotka yleensä aiheutuvat ulkomailla suoritettavien opintojen yhteydessä. Kyse on lähinnä lukukausimaksuista sekä matka- ja vakuutuskuluista. Opiskelijoilla, joilla on lapsia, on lisäksi oikeus korotettuun opintorahaan, jonka määrä riippuu lasten lukumäärästä.
- 9 Oikeus opintotukeen ja opintotuen määrä eivät Ruotsissa riipu vanhempien tuloista tai muusta sosiaalisesta tilanteesta. Opintotuki voidaan sen sijaan evätä kokonaan tai osittain opiskelijalta, jolla on tietyn tulorajan ylittäviä omia tuloja. Opintotukea voidaan pääsääntöisesti myöntää opintoihin yhteensä 240 viikon ajaksi, mikä vastaa noin 12 lukukautta. Oikeus [alkup. s. 5] opintotukeen lakkaa asteittain iän myötä ja päättyy 56 vuoden iässä. Opintolainan takaisinmaksuaika on korkeintaan 25 vuotta, ja laina on maksettava viimeistään sen kalenterivuoden aikana, jona opiskelija täyttää 60 vuotta.
- 10 Opintotukilain 3 luvun 23 §:n 1 momentin mukaan opintotukea voidaan myöntää ulkomailla suoritettaviin opintoihin, jos opiskelija on asunut Ruotsissa yhtäjaksoisesti vähintään kaksi vuotta viimeisten viiden vuoden aikana.
- 11 Jos opiskelija ei täytä asumista koskevaa edellytystä, opintotukea voidaan kuitenkin myöntää, jos on olemassa Centrala studiestödsnämndenin antamien opintotuen myöntämistä koskevien määräysten ja yleisten ohjeiden 12 luvun 6 b §:ssä tarkoitettu painava syy.
- 12 Opintotukilain 3 luvun 23 §:n 1 momentissa säädettyä asumista koskevaa edellytystä ei asetuksen [N:o] 492/2011 7 artiklan 2 kohta huomioon ottaen

<sup>1</sup> Mukaan lukien henkilöt, jotka voivat johtaa oikeuden opintotukeen unionin oikeudesta ja jotka opintotukilain 1 luvun 4–7 §:n nojalla rinnastetaan Ruotsin kansalaisiin.

<sup>2</sup> Laskettuna 11.11.2020 sovelletun valuuttakurssin perusteella.

sovelleta niihin henkilöihin Ruotsissa, joita Centrala studiestödsnämnden pitää siirtotyöläisinä tai heidän perheenjäseninään. Lukuun ottamatta niitä tapauksia, joissa perheenjäsen on lapsi, Centrala studiestödsnämnden edellyttää sen sijaan yhteyttä Ruotsin yhteiskuntaan, jotta opintotuki myönnetään.<sup>3</sup>

- 13 Asumista koskevaa edellytystä ei myöskään sovelleta henkilöihin – mukaan lukien Ruotsin kansalaiset –, jotka eivät täytä kyseistä vaatimusta ja jotka hakevat opintotukea ulkomaan opintoihin unionissa. Tämä johtuu siitä, että unionin tuomioistuin on katsonut, että samankaltaiset asumista koskevat edellytykset ovat ristiriidassa unionin kansalaisia [SEUT] 20 ja 21 artiklan nojalla koskevan vapaan liikkuvuuden kanssa (ks. tältä osin unionin tuomioistuimen tuomio 24.10.2013 asiassa C-220/12, Meneses, EU:C:2013:683, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 14 Viimeksi mainitussa tapauksessa Centrala studiestödsnämnden asettaa sen sijaan opintotuen myöntämiselle edellytyksen yhteydestä Ruotsin yhteiskuntaan unionin tuomioistuimen 18.7.2013 antamassa tuomiossa yhdistetyissä asioissa Prinz ja Seeberger (C-523/11 ja C-587/11, EU:C:2013:524, 38 kohta) esitettyjen kriteerien mukaisesti. [alkup. s. 6]

#### **Ennakkoratkaisupyyntön esittäminen unionin tuomioistuimelle**

- 15 Kuten edellä esitetystä ilmenee, Centrala studiestödsnämnden katsoi, ettei MCM voi saada opintotukioikeutta ulkomailla suoritettaviin opintoihin sen perusteella, että hänen isänsä on aiemmin työskennellyt siirtotyöläisenä Espanjassa. Lisäksi edellä mainitusta tuomiosta Prinz ja Seeberger ilmenee, että jäsenvaltio voi unionin kansalaisten vapaasta liikkuvuudesta, josta määrätään SEUT 20 ja SEUT 21 artiklassa, riippumatta verotuksellisista syistä edellyttää, että kansalainen, joka hakee opintotukea toisessa unionin maassa suoritettaviin opintoihin, osoittaa yhteyden tähän jäsenvaltioon (ks. erityisesti kyseisen tuomion 36 kohta).
- 16 Nyt käsiteltävässä asiassa on kyse siitä, voidaanko tällainen yhteyttä koskeva edellytys asettaa lähtömaahansa palanneen siirtotyöläisen unionissa asuvalle lapselle.
- 17 Överklagandenämndenin mukaan tällainen edellytys voisi olla ristiriidassa asetuksen [N:o] 492/2011 7 artiklan 2 kohdan kanssa. Kun otetaan huomioon Ruotsin suotuisa opintotukijärjestelmä, yhteyttä koskevan edellytyksen asettaminen saattaisi lisäksi johtaa siihen, että jotkin vanhemmat tai tulevat vanhemmat jättävät käyttämästä työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan, josta määrätään [SEUT] 45 artiklassa.
- 18 Viimeksi mainitusta seikasta Överklagandenämnden toteaa, että työntekijöiden vapaan liikkuvuuden, josta määrätään SEUT 45 artiklassa, rajoittaminen

<sup>3</sup> Centrala studiestödsnämndenin oikeudelliset kannanotot diaarinro 2013-113-9290 ja diaarinro 2014-112-8426.

opintotuen saamiseksi asetettavalla yhteyttä koskevalla edellytyksellä pitäisi systemaattisista syistä voida oikeuttaa SEUT 45 artiklan 3 kohdan nojalla, ja se viittaa samoihin verotuksellisiin näkökohtiin, jotka on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä hyväksytty samankaltaisten edellytysten osalta suhteessa SEUT 20 ja SEUT 21 artiklaan.

- 19 Överklagandenämnden huomauttaa kuitenkin, ettei tällaiselle päätelmälle ole nimenomaista tukea oikeuskäytännössä. On siis jossain määrin epävarmaa, vastaako toimintavapaus, jossa unionin kansalaisten vapaan liikkuvuuden rajoitus oikeutetaan, tässä yhteydessä työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoittamisen toimintavapautta.
- 20 Siltä osin kuin on kyse suhteesta asetukseen [N:o] 492/2011 Centrala studiestödsnämndenin arviointi herättää kysymyksen asetuksen ajallisesta suojavaikutuksesta sellaisten palaavien siirtotyöläisten osalta, jotka eivät harjoita rajat ylittävää toimintaa. Kysymys kuuluu, voidaanko katsoa, että tällaiseen työntekijään sovelletaan asetuksessa säädettyjä erityisiä suojasääntöjä, vaikka [alkup. s. 7] – kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa – on kulunut hyvin pitkä aika siitä, kun työntekijä palasi lähtömaahansa.
- 21 Lisäksi on epäselvää, merkitseekö siinä tapauksessa siirtotyöläisen suojattu asema lähtömaassa sitä, että työntekijä saa lapselleen, *joka ei ole palannut lähtömaahan, paremman oikeuden* opintotukeen ulkomailla suoritettavia opintoja varten kuin ne lähtömaan kansalaiset, jotka eivät täytä asumista koskevaa edellytystä, vai voiko lähtömaa asettaa myös tällaiselle lapselle oikeasuhteisen edellytyksen yhteydestä lähtömaahan.
- 22 Toisin sanoen esiin nousee kysymys siitä, onko kyseessä oleva lapsi ulkomailla suoritettavia opintoja koskevan opintotukioikeuden osalta rinnastettava asetuksen [N:o] 492/2011 7 artiklan 2 kohdan nojalla lähtömaan kansalaiseen, jotka täyttävät asumista koskevan edellytyksen, vai sellaisiin kansalaiseen, jotka eivät täytä kyseistä edellytystä ja joiden on siis osoitettava, että heillä on riittävä yhteys lähtömaahan, jotta he saisivat opintotukea ulkomailla suoritettaviin opintoihin.
- 23 Edellä esitetyn perusteella Överklagandenämnden, joka on erillinen päätöksentekoeelin valtion hallintoviranomaisessa Överklagandenämnden för studiestöd (opintotuen muutoksenhakulautakunta) ja jonka kansallisen oikeuskäytännön<sup>4</sup> mukaan katsotaan täyttävän vaatimukset, jotka on asetettu sille, että muutoksenhakuelintä pidetään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettuna tuomioistuimena, ja joka on samalla opintotuen myöntämistä koskevien kysymysten osalta viimeinen oikeusaste, katsoo edellä esitetyn perusteella, että unionin tuomioistuimelle on tarpeen esittää ennakkoratkaisukysymys SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan nojalla.

<sup>4</sup> Högsta förvaltningsdomstolenin (korkein hallinto-oikeus, Ruotsi) tuomio 17.3.2015 asiassa nro 4160-14 (HFD 2015, 6 viite).

## Ennakkoratkaisukysymys

- 24 Voiko jäsenvaltio (lähtömaa) sen estämättä, mitä SEUT 45 artiklassa määrätään ja mitä asetuksen [N:o] 492/2011 7 artiklan 2 kohdassa säädetään, edellyttää siirtotyöläisen, joka palaa lähtömaahan, lapsen osalta, kun otetaan huomioon lähtömaan verotukselliset edut, että lapsella on yhteys lähtömaahan, jotta hänelle voidaan myöntää opintotukea ulkomailla suoritettaviin opintoihin siinä toisessa unionin jäsenvaltiossa, jossa lapsen vanhempi aiemmin työskenteli (vastaanottava maa), kun
- (i) lapsen vanhempi on palattuaan vastaanottavasta maasta asunut ja työskennellyt lähtömaassa vähintään kahdeksan vuoden ajan, **[alkup. s. 8]**
  - (ii) lapsi ei seurannut vanhempansa lähtömaahan vaan on asunut syntymästään lähtien vastaanottavassa maassa, ja
  - (iii) lähtömaassa asetetaan samat yhteyttä koskevat edellytykset muille lähtömaan kansalaisille, jotka eivät täytä asumista koskevaa edellytystä ja jotka hakevat opintotukea ulkomaan opintoihin toisessa unionin maassa?