



### NÄRVARANDE LEDAMÖTER

Eva Gullfeldt, ordförande, Robert Schött, myndighetschef, Hans Eklund, Sebastian Hasselström, Jessica Levin, Martin Mörk, Helena Söderberg och Christer Bergqvist

### FÖREDRAGANDE

Lisa Phiri

### PROTOKOLLFÖRARE

Bengt Johnsson

### KLAGANDE

MCM

### ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Centrala studiestödsnämndens beslut den 8 april 2020 i ärende  
dnr: 78 968 757

### SAKEN

Studiestöd för studier utomlands; nu fråga om inhämtande av  
förhandsavgörande från EU-domstolen

---

Överklagandenämnden fattar följande

### BESLUT

Förhandsavgörande enligt artikel 267.3 FEUF-fördraget ska inhämtas i  
ärendet.

Överklagandenämnden förordnar att ärendet ska vila i avvaktan på EU-  
domstolens ställningstaganden.

**CURIA GREFFE**  
**Luxembourg**

Entrée 25. 11. 2020

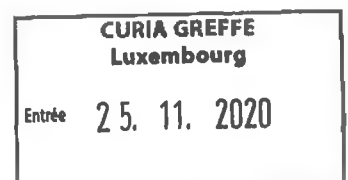
Vid protokollet  
Bengt Johnsson

Justeras  
Eva Gullfeldt  
ordförande i  
Överklagandenämnden

## BEGÄRAN OM FÖRHANDSAVGÖRANDE

### Sakomständigheterna i målet

1. MCM är liksom sin far svensk medborgare och är sedan födseln bosatt i Spanien. MCM ansökte i mars 2020 hos Centrala studiestödsnämnden (den myndighet som ansvarar för utgivande av studiemedel i Sverige) för universitetsstudier i Spanien som hade påbörjats i januari 2020. I samband med ansökan anförde MCM bland annat att hans far sedan november 2011 lever och arbetar i Sverige, men att fadern dessförinnan under cirka 20 års tid varit verksam som migrerande arbetstagare i Spanien.
2. Centrala studiestödsnämnden avslog MCM:s ansökan med hänvisning till att han inte uppfyllde kravet på bosättning i Sverige i 3 kap. 23 § första stycket studiestödslagen (1999:1395) och att det inte heller fanns förutsättningar att bevilja honom stödet enligt någon av undantagsreglerna i 12 kap. 6-6 b §§ Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd om beviljning av studiemedel (CSNFS 2001:1).
3. Som grund för sitt beslut angav Centrala studiestödsnämnden även att det saknades skäl att med hänvisning till unionsrätten göra undantag från kravet på bosättning. Skälet var att myndigheten bedömde att MCM inte uppfyllde det alternativa krav på samhällsintegrering som myndigheten uppställer för personer som inte uppfyller bosättningskravet och som ansöker om studiestöd för studier i ett annat land i EU.
4. Centrala studiestödsnämnden angav vidare att MCM inte kunde härleda någon rätt till studiestöd från det faktum att hans far tidigare hade utnyttjat sin fria rörlighet som arbetstagare genom att migrera till Spanien. I den delen bedömde myndigheten att fadern inte längre var att anse som migrerande arbetstagare, eftersom denne sedan år 2011 bott och arbetat i Sverige.
5. MCM överklagade beslutet. I sin klagoskrift anförde MCM i huvudsak omständigheter som han ansåg talade för att han skulle anses som samhällsintegrerad i Sverige samt för att hans far alltså skulle anses ha en koppling till Spanien.
6. I sitt yttrande över klagoskriften till Överklagandenämnden, som med stöd av 6 kap. 11 § första stycket studiestödslagen är anvisat överprövningsorgan, vidhöll Centrala studiestödsnämnden sin bedömning.



Centrala studiestödsnämnden anförde samtidigt att beslutet att neka MCM studiestöd för utlandsstudier skulle kunna ses som ett hinder för faderns fria rörlighet, eftersom vetskapen om en sådan konsekvens hade kunnat avskräcka fadern från att överhuvudtaget migrera till Spanien.

7. Centrala studiestödsnämnden framhöll dock att det framstod som oklart om situationen fortfarande omfattades av unionsrätten eftersom det gått så lång tid sedan fadern utnyttjat sin fria rörlighet. I det sammanhanget ifrågasatte Centrala studiestödsnämnden också om migrerande arbetstagare som återvänder till sitt hemland i förhållande till detta land utan någon begränsning i tiden kan åberopa de skyddsregler som gäller för migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar enligt Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, EUT L 141, 2011, s.1.

#### **Den rättsliga regleringen och behovet av förhandsavgörande**

8. Svenskt statligt studiestöd kan bland annat lämnas till svenska medborgare och vissa utländska medborgare<sup>1</sup> för eftergymnasiala studier utomlands. År 2019 utbetalades cirka 26,5 miljarder svenska kronor (cirka 2,6 miljarder euro) i studiestöd för studier på eftergymnasial nivå. Av dessa avsåg cirka 2,4 miljarder svenska kronor (cirka 235 miljoner euro) studier i utlandet<sup>2</sup>. Studiestödet består av en bidragsdel (studiebidrag) och en lånedel (studielån) och uppgår vid heltidsstudier till 10 860 svenska kronor (ungefär 1 050 euro) per månad. Därutöver kan den studerande få studielån för vissa merkostnader som normalt sett uppkommer i samband med utlandsstudier. Det handlar i huvudsak om kostnader för undervisningsavgifter, resor och försäkringar. Studerande som har barn har därtill rätt till ett förhöjt studiebidrag vars storlek är beroende av barnens antal.
9. Rätten till studiestöd liksom studiestödets storlek är i Sverige inte beroende av föräldrarnas inkomster eller övriga sociala situation. Däremot kan studiestöd helt eller delvis nekas för studerande som själv har inkomster över ett visst tak. Studiestöd kan som huvudregel beviljas för en total studietid om 240 veckor, vilket motsvarar cirka 12 terminer. Rätten till

---

<sup>1</sup> Däribland personer som på grund av unionsrätten kan härleda en rätt till studiestöd, och som enligt 1 kap. 4–7 §§ studiestödslagen ska jämföras med svenska medborgare.

<sup>2</sup> Beräknat utifrån valutakursen den 11 november 2020.

studiestöd bortfaller gradvis i takt med åldern och upphör helt vid 56 års ålder. Återbetalningstiden för studielån uppgår till maximalt 25 år, och lånen ska vara betalda senast det kalenderår då den studerande fyller 60 år.

10. Studiestöd för utlandsstudier får enligt 3 kap. 23 § första stycket studiestödslagen lämnas om den studerande har varit bosatt i Sverige i en sammanhängande period om minst två år under de senaste fem åren.
11. Om den studerande inte uppfyller kravet på bosättning kan studiestöd likväl beviljas om det finns synnerliga skäl enligt 12 kap. 6 b § Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd om beviljning av studiemedel.
12. Kravet på bosättning i 3 kap. 23 § första stycket studiestödslagen upprätthålls mot bakgrund av artikel 7.2 förordning 492/2011 inte i förhållande till personer i Sverige som Centrala studiestödsnämnden bedömer som migrerande arbetstagare eller deras familjemedlemmar. Centrala studiestödsnämnden uppställer, förutom i de fall där familjemedlemmen är ett barn, i stället ett krav på samhällsanknytning till Sverige för att studiestödet ska beviljas.<sup>3</sup>
13. Kravet på bosättning upprätthålls inte heller i förhållande till personer – inklusive svenska medborgare – som inte uppfyller kravet och som ansöker om studiemedel för utlandsstudier inom EU. Skälet är att liknande bosättningskrav av EU-domstolen har bedömts som oförenliga med den fria rörligheten för unionsmedborgare i artiklarna 20 och 21 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) (se här EU-domstolens dom den 24 oktober 2013 i mål C-220/12, Meneses, EU:C:2013:683, punkt 27 och däri angiven praxis).
14. I sistnämnda fall uppställer Centrala studiestödsnämnden i stället ett krav på samhällsanknytning till Sverige för att studiestödet ska beviljas i enlighet med de riktlinjer som framgår av EU-domstolens dom den 18 juli 2013 i de förenade målen Prinz och Seeberger, C-523/11 och C-587/11, EU:C:2013:524, punkt 38.

---

<sup>3</sup> Centrala studiestödsnämndens rättsliga ställningstaganden dnr 2013-113-9290 samt dnr 2014-112-8426.

### **Frågan om att hämta in förhandsavgörande från EU-domstolen**

15. Som framgår av det föregående har Centrala studiestödsnämnden bedömt att MCM inte kan härleda någon rätt till studiemedel för utlandsstudier från till sin fars tidigare verksamhet som migrerande arbetstagare i Spanien. Vidare framgår av den nämnda domen i Prinz och Seeberger att en medlemsstat utan hinder av de fria rörligheterna för unionsmedborgare i artikel 20 och 21 FEUF av fiskala skäl kan uppställa ett krav att en medborgare som söker studiemedel för studier i ett annat land inom EU visar anknytning till medlemsstaten (se särskilt punkt 36 i domen).
16. Frågan som uppkommer i detta mål är om ett sådant krav på anknytning kan uppställas i förhållande till ett inom EU bosatt barn till en migrerande arbetstagare som har återvänt till sitt hemland.
17. Enligt Överklagandenämnden skulle ett sådant krav kunna komma i konflikt med artikel 7.2 i förordning 492/2011. Därutöver skulle uppställandet av ett anknytningskrav – mot bakgrund av det generösa svenska systemet för studiestöd – eventuellt kunna avskräcka vissa föräldrar eller blivande föräldrar från att utnyttja sin fria rörlighet som arbetstagare i enlighet med artikel 45 Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).
18. I det sistnämnda avseendet bedömer Överklagandenämnden att en begränsning av den fria rörligheten för arbetstagare enligt artikel 45 FEUF i form av ett anknytningskrav för studiestöd av systematiska skäl borde kunna rättfärdigas enligt artikel 45.3 FEUF med hänvisning till samma fiskala hänsyn som i EU-domstolens praxis har godtagits för likartade krav i förhållande till artiklarna 20 och 21 FEUF.
19. Överklagandenämnden noterar dock att det saknas specifikt praxisstöd för en sådan slutsats. Det finns här alltså en viss osäkerhet om utrymmet för att rättfärdiga begränsningar i den fria rörligheten för unionsmedborgare i detta sammanhang motsvarar det utrymme som finns för begränsningar i den fria rörligheten för arbetstagare.
20. Vad avser förhållandet till förordning 492/2011 väcker Centrala studiestödsnämndens bedömning en fråga om förordningens skyddsverkan i tiden för återvändande migrerande arbetstagare som inte ägnar sig åt gränsöverskridande verksamhet. Frågan är om en sådan arbetstagare kan anses omfattas av förordningens särskilda skyddsregler även när det som i

förevarande fall har gått mycket lång tid sedan arbetstagaren återvände till sitt hemland.

21. Vidare framstår det som oklart om i så fall en skyddad status som migrerande arbetstagare i hemlandet innebär att arbetstagaren för dennes barn *som inte har återvänt till hemlandet* kan utverka *en bättre rätt* till studiestöd för utlandsstudier än vad som annars gäller för medborgare i hemlandet som inte uppfyller bosättningskravet, eller om hemlandet också i förhållande till ett sådant barn kan uppställa ett proportionerligt krav på anknytning till hemlandet.
22. Med andra ord uppkommer en fråga om barnet i fråga om rätten till studiestöd för utlandsstudier enligt artikel 7.2 förordning 492/2011 ska jämföras med medborgare i hemlandet som uppfyller bosättningskravet eller med sådana medborgare som inte uppfyller bosättningskravet och som alltså måste visa att de har tillräcklig anknytning till hemlandet för att beviljas studiestöd för utlandsstudier.
23. Överklagandenämnden – vilket är ett särskilt beslutsorgan i den statliga förvaltningsmyndigheten Överklagandenämnden för studiestöd – som enligt nationell praxis<sup>4</sup> anses uppfylla de krav som ställs för att ett prövningsorgan ska anses vara domstol i den mening som avses i artikel 6.1 Europakonventionen och tillika är sista instans i frågor som rör beviljande av studiestöd, finner det mot bakgrund av det anförda nödvändigt att hänskjuta en fråga till EU-domstolen i enlighet med artikel 267.3 FEUF.

### **Frågan**

24. Kan en medlemsstat (hemlandet) i förhållande till en återvändande migrerande arbetstagares barn – utan hinder av artikel 45 FEUF och artikel 7.2 förordning 492/2011 – mot bakgrund av hemlandets fiskala intressen uppställa som krav att barnet har anknytning till hemlandet för att bevilja barnet studiestöd för utlandsstudier i den andra medlemsstat i EU där barnets förälder tidigare arbetade (värdlandet), i en situation där
  - (i) barnets förälder efter återkomsten från värdlandet lever och arbetar i hemlandet sedan minst åtta år,

---

<sup>4</sup> Högsta förvaltningsdomstolens dom den 17 mars 2015 i mål nr 4160-14 (HFD 2015 ref. 6).

- (ii) barnet inte följde med sin förälder till hemlandet utan sedan födseln alltså lever i värdlandet, och
- (iii) hemlandet uppställer samma krav på anknytning i förhållande till andra medborgare i hemlandet som inte uppfyller bosättningskravet och som ansöker om studiemedel för utlandsstudier i ett annat land i EU?