

BESLUT
2014-10-13

Klagande

NN

Det överklagade beslutet

Centrala studiestödsnämndens
(CSN) beslut den 24 juni 2014

Saken

Bosättning

Nämndens beslut

Nämnden beslutar att NN har rätt till studiemedel för de aktuella studierna i Polen. Det ankommer på CSN att pröva ansökan i övrigt.

Nämnden beslutar att inte inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

Nämndens beslut får enligt 6 kap. 11 § studiestödslagen inte överklagas.

Ärendet

NN, som är medborgare i Polen, ansökte om studiemedel för universitetsstudier i Polen med start den 1 oktober 2013.

CSN beslutade den 24 juni 2014 att jämställa NN med en svensk medborgare enligt EU-rätten eftersom hennes pappa är migrerande arbetstagare i Sverige. CSN avslog dock hennes ansökan om studiemedel med hänvisning till att hon inte uppfyller villkoret om bosättning i Sverige. CSN anförde vidare att eftersom NN aldrig bott i Sverige har hon inte en sådan stark anknytning till Sverige att hon kan anses vara samhällsintegrerad här.

NN överklagade beslutet den 24 juni 2014 och anförde i huvudsak att hennes pappa arbetar i Sverige och att hon tidigare fått svenskt studiestöd.

CSN överlämnade ärendet den 2 juli 2014. Den 26 augusti 2014 inkom CSN med ett yttrande på nämndens begäran och anförde bland annat följande. NN har haft familjeförmånen studiehjälp för studier utomlands under läsåren 2011/2012 och 2012/2013 eftersom hon omfattades av samordningsförordning 883/2004. Den aktuella ansökan gäller rätten till den sociala förmånen studiemedel för studier utomlands under läsåret 2013/2014. EU-domstolen har konstaterat att bosättningskrav som tillämpas oavsett medborgarskap, innebär en indirekt diskriminering av utländska medborgare. Även indirekt diskriminering är förbjuden

enligt EU-rätten. Om ett krav kan motiveras av ett berättigat mål och är proportionerligt rör det sig emellertid inte om indirekt diskriminering. EU-domstolen har bedömt att ett krav, på att en studerande kan uppvisa viss grad av samhällsintegration för att beviljas studiestöd för studier utomlands, är en proportionerlig åtgärd som kan motiveras. Kravet innebär alltså inte en särbehandling och kan ställas på både ekonomiskt aktiva och icke ekonomiskt aktiva medborgare. Medan det EU-rättsliga arbetstagarbegreppet inte får tolkas restriktivt eller ges en nationell innebörd, uppfattar CSN att medlemsstaterna har ett stort utrymme för egen bedömning när det gäller att fastställa kriterierna för att bedöma vad som är tillräcklig samhällsanknytning. Utifrån EU-domstolens avgöranden har CSN gjort tolkningen att den som har ansökt om studiemedel kan få rätt till utlandsstudiemedel, även om personen inte uppfyller bosättningskravet, förutsatt att han eller hon själv omfattas av EU-rätten och har tillräcklig anknytning till Sverige. CSN anser att NN:s pappa bör anses ha tillräcklig samhällsintegration i Sverige då han arbetat här under lång tid. NN, som är den som ansökt om studiemedel, har emellertid mycket begränsad samhällsanknytning till Sverige. Hon talar inte svenska, har aldrig vistats, studerat eller arbetat här. Utifrån den praxis som satts för bedömning av vad som är en tillräcklig anknytning är det CSN:s uppfattning att NN inte kan anses vara tillräckligt samhällsintegrerad i Sverige. CSN har genom överklagandenämndens beslut från den 14 april 2014 uppfattat att nämnden har gjort en annan tolkning än den som CSN nu redovisat. Nämndens tolkning skiljer sig även från den som CSN redogjort för i sitt rättsliga ställningstagande. CSN bedömer att myndigheten bara kan bortse från nationell lagstiftning i den omfattning och i de fall bestämmelsen klart strider mot EU-rätten. De aktuella EU-rättsliga frågorna har, trots de avgöranden som kommit från EU-domstolen den senaste två åren, inte ett klart svar. Inom de områden där EU-rätten är ofullständig och inte har självklara svar, som är uppenbara utifrån tidigare prejudikat, är det endast EU-domstolen som får tolka och fastställa EU-rättens rätta innebörd från dess ikraftträdande. CSN bedömer att frågan i det aktuella ärendet inte omfattas av acte-clair-doktrinen och ärendet bör alltså lyftas till EU-domstolen för klargörande av om

1. Det är förenligt med EU-rätten att ställa krav på att en person som omfattas av artikel 7.2 förordning (EU) 492/2011 har en tillräcklig samhällsanknytning till Sverige innan studiemedel för studier utanför Sverige beviljas, och
2. Om ja, krav på samhällsanknytning alltid ska ställas på arbetstagaren själv eller om det, i det fall att det inte är arbetstagaren själv som har ansökt om förmånen, istället ska ställas på den som ansökt om studiemedel.

NN har beretts tillfälle att komma in med synpunkter på CSN:s yttrande, men har inte hörts av.

Författningsbestämmelser m.m.

Av 1 kap. 4 § studiestödslagen (1999:1395) framgår följande. När det gäller rätt till studiestöd enligt denna lag, ska utländska medborgare jämföras med svenska medborgare om de på grund av anställning eller etablering som egenföretagare här i landet kan härleda rättigheter i fråga om sociala förmåner från

1. EU-rätten,
2. avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), eller

3. avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan, och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer.

Första stycket gäller även familjemedlemmar som avses i 3 a kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716) till sådana utländska medborgare. Detsamma gäller sådana familjemedlemmar till svenska medborgare som avses i 3 a kap. 2 § andra stycket utlänningslagen, om den svenska medborgaren är anställd eller egenföretagare här i landet.

Av 3 kap. 23 § första stycket studiestödslagen framgår att studiemedel får lämnas för studier utanför Sverige om den studerande har varit bosatt i Sverige i en sammanhängande period om minst två år under de senaste fem åren.

I 12 kap. 4 - 6 c §§ CSNFS 2001:1 uppräknas olika situationer då en person kan anses bosatt i Sverige trots att han eller hon lämnat landet.

Enligt 12 kap. 6 b § CSNFS 2001:1 ska andra personer än de som anges i 4 - 6 a §§ anses vara bosatta i Sverige om det finns synnerliga skäl.

EU-rätten

I artikel 21 FEUF anges bland annat följande.

- Varje unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförandet av fördragen.

I artikel 45 FEUF anges bland annat följande.

1. Fri rörlighet för arbetstagare ska säkerställas inom unionen.
2. Denna fria rörlighet ska innebära att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet ska avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor.
3. Den ska, med förbehåll för de begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, innefatta rätt att
 - a) anta faktiska erbjudanden om anställning,
 - b) förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium för detta ändamål,
 - c) uppehålla sig i en medlemsstat i syfte att inneha anställning där i överensstämmelse med de lagar och andra författningar som gäller för anställning av medborgare i den staten,
 - d) stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställd där, på villkor som ska fastställas av kommissionen i förordningar.

I 1 § lagen med vissa bestämmelser om förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol (2006:502) anges att om en part i ett mål eller ärende vid en domstol eller myndighet, som omfattas av skyldigheten att inhämta förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol, har yrkat att ett förhandsavgörande ska inhämtas eller på annat sätt väckt frågan om en sådan åtgärd, ska domstolen eller myndigheten, i de fall den beslutar att inte inhämta ett förhandsavgörande, i sitt beslut ange skälen till detta.

Nämndens bedömning

I ärendet är klarlagt att NN inte har varit bosatt i Sverige i en sammanhängande period om minst två år under femårsperioden som föregick studiernas början. Enligt nämndens mening har förutsättningar för undantag från kravet på bosättning enligt 12 kap. 4 – 6 a §§ i de ovan nämnda föreskrifterna inte framkommit. För att hon ska kunna beviljas studiemedel för studier i Polen krävs därför synnerliga skäl. Sådana skäl har heller inte framkommit. NN kan därför inte få studiemedel för de aktuella studierna enligt nationella regler.

Vad gäller den EU-rättsliga aspekten har CSN i sitt yttrande framhållit att även barn till migrerande arbetstagare måste ha en egen samhällsintegration i Sverige för att kunna beviljas studiemedel för utlandsstudier. CSN har även anfört att den nu aktuella frågan inte kan anses besvarad genom praxis från EU-domstolen.

Nämnden fann i beslut den 14 april 2014 i ärende 2014-0350 och 2014-0390 med stöd av EU-domstolens dom från den 14 juli 2012 i mål C-542/09 Kommissionen mot Nedeländerna, att det inte är möjligt att ställa ett sådant krav på egen samhällsintegration för barnet eftersom ett sådant krav skulle kunna leda till indirekt diskriminering. Det saknas anledning att nu göra en annan bedömning. Nämnden har således redan tidigare konstaterat att rättsläget inte är oklart och att det saknas skäl att begära förhandsbesked från EU-domstolen i frågan.

Det kan vidare konstateras att CSN, trots nämndens tidigare beslut, inte har ändrat sin tillämpning och att myndighetens rättsliga ställningstagande fortfarande strider mot nämndens praxis.

NN är försörjningsberoende barn till en migrerande arbetstagare och uppfyller, i enlighet med nämndens tidigare beslut, förutsättningarna för att härleda rätt till svenskt studiemedel ur EU-rätten. Överklagandet ska därför bifallas.

Hans Göran Åhgren

Cecilia Hedenström

Beslut har fattats av Charlotte Waas, ordförande i nämnden, Anita Enocksson, vice ordförande, Hans Göran Åhgren direktör, samt ledamöterna Johan Borre, Eva Gullfeldt, Mikael Herjevik och Birgitta Åkerman.

Föredragande: Cecilia Hedenström

Kopia till CSN

Kopia till CSN, Rättsavdelningen

Kopia till Utbildningsdepartementet