



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
LAILA MEDINA
föredraget den 7 april 2022¹

Mål C-638/20

MCM

mot

Centrala studiestödsnämnden

(begäran om förhandsavgörande från Överklagandenämnden för studiestöd (Sverige))

”Begäran om förhandsavgörande – Fri rörlighet för arbetstagare – Likabehandling – Sociala förmåner – Artikel 45 FEUF – Förordning (EU) nr 492/2011 – Artikel 7.2 – Studiestöd för högre utbildning utomlands – Bosättningskrav – Krav på samhällsintegrering för icke bosatta studerande – Studerande som är medborgare i den stat som beviljar stödet, men alltid har bott i den stat där de studerar – Förälder som tidigare var migrerande arbetstagare i studielandet”

1. Begäran om förhandsavgörande från Överklagandenämnden för studiestöd (Sverige) (nedan kallad Överklagandenämnden) avser tolkningen av artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen.² Begäran har framställts i ett mål om överklagande mellan MCM, som är klagande i det nationella målet, och Centrala studiestödsnämnden (Sverige) (nedan kallad CSN), som ansvarar för utgivandet av studiestöd. Målet rör MCM:s ansökan om studiestöd från Sverige för sina studier i Spanien.

I. Bakgrund till det nationella målet och tolkningsfrågan

2. MCM är liksom sin far svensk medborgare, men är sedan födseln bosatt i Spanien.

3. I mars 2020 ansökte MCM om studiestöd hos CSN för universitetsstudier i Spanien som hade påbörjats i januari 2020.³ MCM grundade sin ansökan bland annat på den omständigheten att även om hans far sedan november 2011 lever och arbetar i Sverige, hade han dessförinnan under cirka 20 års tid varit verksam som migrerande arbetstagare i Spanien. MCM hävdade därför att han som barn till en migrerande arbetstagare borde ha rätt till studiestöd.

¹ Originalspråk: engelska.

² EUT L 141, 2011, s. 1.

³ I sitt yttrande till domstolen har MCM förklarat att han började sina universitetsstudier den 15 september 2018 och nu studerar statsvetenskap andra året. MCM ansökte om studiestöd för utlandsstudier först från och med januari 2020, eftersom han inte tidigare kände till förfarandet och eftersom stödet inte kan sökas retroaktivt.

4. CSN avslag MCM:s ansökan med hänvisning till att han inte uppfyllde kravet på bosättning i Sverige i 3 kap. 23 § första stycket studiestödslagen⁴ och att det inte heller fanns förutsättningar att bevilja honom stödet enligt någon av undantagsreglerna i 12 kap. 6–6 b §§ CSN:s föreskrifter och allmänna råd om beviljning av studiemedel.⁵

5. Som grund för sitt beslut angav CSN även att det saknades skäl att med hänvisning till unionsrätten göra undantag från kravet på bosättning. Myndigheten ansåg att MCM inte uppfyllde det alternativa krav på integrering i det svenska samhället, som myndigheten uppställer för personer som inte uppfyller bosättningskravet och som ansöker om studiestöd för studier i ett annat land i EU.

6. CSN 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 CSN att fadern inte längre var att anse som migrerande arbetstagare, eftersom denne sedan år 2011 bott och arbetat i Sverige.

7. MCM överklagade beslutet. I sin klagoskrift anförde MCM i huvudsak omständigheter som han ansåg talade för att han skulle anses som samhällsintegrerad i Sverige och att hans far alltså skulle anses ha en koppling till Spanien.⁶

8. I sitt yttrande över klagoskriften till Överklagandenämnden, som med stöd av 6 kap. 11 § första stycket studiestödslagen är anvisat överprövningsorgan, vidhöll CSN sin bedömning. CSN 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 över huvud taget migrera till Spanien.

9. CSN 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 CSN 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 förordning nr 492/2011.

10. Mot denna bakgrund beslutade Överklagandenämnden att vilandeförklara målet och att ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Kan en medlemsstat (hemlandet) i förhållande till en återvändande migrerande arbetstagares barn – utan hinder av artikel 45 FEUF och artikel 7.2 förordning [nr] 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,
- ii) barnet inte följde med sin förälder till hemlandet utan sedan födseln alltså lever i värdlandet, och

⁴ SFS 1999:1395.

⁵ CSNFS 2001:1.

⁶ Se punkt 13 nedan.

- 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?”

II. Förfarandet vid EU-domstolen

11. I enlighet med EU-domstolens begäran kommer jag i detta förslag till avgörande endast att behandla själva sakfrågan i förevarande mål.

12. Skriftliga yttranden har inkommit från MCM, den danska, den norska, den svenska och den österrikiska regeringen samt Europeiska kommissionen. Ingen av de berörda har begärt muntlig förhandling och någon förhandling har inte hållits.

III. Kort sammanfattning av de yttranden som har inkommit

13. MCM har hävdad att anknytningen till ursprungsmedlemsstaten är tillräcklig för att han ska kunna få studiestöd.⁷ Vidare påverkar den omständigheten att hans far för närvarande är bosatt i Sverige inte på något sätt faderns situation som migrerande arbetstagare. Fadern har sedan 2011 regelbundet vistats i Spanien, där han har en bostad för att också kunna arbeta där.⁸

14. Den svenska regeringen har i huvudsak anfört att det är möjligt att medge undantag från bosättningskravet, men att det då krävs att den person som erhåller stödet är integrerad i det svenska samhället. Kravet på anknytning uppställs emellertid inte för barn till migrerande arbetstagare.

15. Den danska och den svenska regeringen har hävdad att MCM:s far inte har utövat sin fria rörlighet sedan han återvände till Sverige och således måste anses ha förlorat sin ställning som migrerande arbetstagare. Vad gäller ställningen som före detta migrerande arbetstagare har den svenska regeringen gjort gällande att eftersom studiestöd för utlandsstudier inte beviljas arbetstagare eller deras barn *på grund av deras anställningsförhållande*, kan den berörda arbetstagaren i förevarande fall inte längre åberopa dessa rättigheter enligt artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 eller artikel 45 FEUF.

16. Den svenska regeringen har emellertid medgett att tillämpningsområdet för artikel 45 FEUF har en vidare räckvidd än artikel 7.2 i förordning nr 492/2011, vilket innebär att det inte helt kan uteslutas att en inskränkning i form av ett bosättningskrav kan avskräcka vissa föräldrar eller blivande föräldrar från att utnyttja sin fria rörlighet som arbetstagare.

17. Den danska regeringen har hävdad att artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 inte är tillämpliga i det nationella målet.

⁷ MCM har hänvisat till den omständigheten att han är svensk medborgare, att han har en svensk förälder och andra svenska familjemedlemmar och att han regelbundet vistas i Sverige.

⁸ MCM har hävdad att hans far har utövat sin rätt till fri rörlighet mellan Stockholm (Sverige) och Barcelona (Spanien) och varje månad har stannat mellan fyra och fjorton dagar. MCM har gjort gällande att dessa vistelser inte kan betraktas som ”semester”, eftersom alla vistelser har omfattat ett visst antal arbetsdagar (distansarbete) och det är därför som hans far har behållit sin bostad i Spanien.

18. Den danska regeringen anser att reglerna om fri rörlighet för arbetstagare inte är materiellt tillämpliga (*ratione materiae*). Den har hävdad att den svenska lagstiftningen om studiestöd bör förstås så, att en studerande som inte är bosatt i Sverige kan erhålla studiestöd, om han eller hon kan styrka antingen sin ställning som barn till en migrerande arbetstagare eller att han eller hon har samhällsanknytning till Sverige.

19. Den danska regeringen anser vidare att även om det ansågs föreligga en inskränkning, skulle den i förevarande fall vara motiverad av ett tvingande skäl av allmänintresse.

20. Den österrikiska regeringen har med avseende på artikel 45 FEUF i huvudsak hävdad att den svenska lagstiftningen inte alls utesluter att barn till migrerande arbetstagare beviljas studiestöd, utan medger dem samma stöd som det som ges barn till arbetstagare som är kvar i Sverige, med den enda skillnaden att kravet på bevis för bosättning ersätts med ett krav på samhällsanknytning till Sverige. Den österrikiska regeringen anser att den svenska lagstiftningen under alla omständigheter möjliggör den flexibilitet som enligt rättspraxis krävs vid bedömningen av graden av anknytning och därför måste anses stå i proportion till målet rörande samhällsintegration.

21. Den norska regeringen anser i huvudsak att den i det nationella målet aktuella lagstiftningen i princip är motiverad enligt artikel 45 FEUF.

22. Kommissionen har hävdad att eftersom MCM inte är arbetstagare och inte har flyttat från den medlemsstat där han är bosatt, omfattas han inte av tillämpningsområdet för artikel 45 FEUF eller artikel 7.2 i förordning nr 492/2011. Vad beträffar MCM:s far anser kommissionen att det i förevarande fall inte föreligger någon inskränkning av den fria rörligheten för arbetstagare.

IV. Bedömning

A. Inledning

23. Förevarande mål uppvisar två särdrag jämfört med de tidigare mål som jag kommer att behandla nedan. För det första återvände den migrerande arbetstagaren (från Spanien) till sitt hemland (Sverige) för mer än åtta år sedan och för det andra har hans barn, som har ansökt om studiestöd från Sverige för utlandsstudier (i Spanien, som är det land där han är född och bosatt), aldrig bott i hemlandet.

24. Det ska inledningsvis erinras om att "[e]nligt artikel 45.2 FEUF innebär den fria rörligheten för arbetstagare att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet ska avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor".⁹

⁹ Dom av den 20 juni 2013, Giersch m.fl., (C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 34) (nedan kallad domen Giersch). Se, avseende den domen, Michel, V., "Travailleurs frontaliers", *Europe*, nr 8, augusti 2013, Carlier, J.-Y., "La libre circulation des personnes dans l'Union européenne", *Chroniques, Journal de droit européen*, nr 208–4/2014, s. 170, och O'Leary, S., "The Curious Case of Frontier Workers and Study Finance: Giersch", *CMLR*, 51, s. 601 (som hävdar att när det gäller den typ av rörlighet för studerande och tillhörande kostnader som avses i fall som det som var aktuellt i målet som avgjordes genom domen Giersch förefaller de objektiva skäl som domstolen har godtagit inom området hälso- och sjukvård – risken för att den ekonomiska balansen i ett socialt trygghetssystem allvarligt rubbas eller målet att upprätthålla en väl avvägd läkar- och sjukhusvård – att vara ett lämpligare verktyg än kriteriet verklig anknytning). Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Slynn i målet Humbel (263/86, ej publicerat, EU:C:1988:151, s. 5380).

25. Enligt artikel 7.1 och 7.2 i förordning nr 492/2011 ska en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner inom en annan medlemsstats territorium som det landets medborgare.

26. Denna bestämmelse utgör, ”på det särskilda området för beviljande av sociala förmåner, ett särskilt uttryck för den bestämmelse om likabehandling som följer av artikel 45.2 FEUF, och denna artikel 7.2 ska tolkas på samma sätt som artikel 45.2 FEUF”.¹⁰

27. Enligt fast rättspraxis utgör bistånd till uppehälle och utbildning som beviljas för genomförande av universitetsstudier, vilka leder till en yrkesbehörighet, en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 492/2011.¹¹

28. Domstolen har även slagit fast att studiestöd som en medlemsstat beviljar barn till arbetstagare utgör en social förmån, i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 492/2011, för en migrerande arbetstagare, om arbetstagaren alltså svarar för barnets underhåll.¹²

29. Domstolen har dessutom klargjort att den migrerande arbetstagarens familjemedlemmar indirekt åtnjuter den rätt till likabehandling som arbetstagaren tillerkänns genom artikel 7.2 i förordning nr 492/2011. Då studiestödet till den migrerande arbetstagarens barn utgör en social förmån för den migrerande arbetstagaren, kan barnet självt åberopa denna bestämmelse för att få studiestödet, förutsatt att detta beviljas studenten direkt enligt nationell rätt.¹³

30. Av domstolens praxis följer att ”[l]ikabehandlingsprincipen, som är inskriven såväl i artikel 45 FEUF som i artikel 7 i förordning nr 492/2011, förbjuder inte bara direkt diskriminering på grund av nationalitet, utan också varje form av indirekt diskriminering som, med tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat”.¹⁴

31. Domstolen har tidigare slagit fast att artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 är tillämplig på sociala trygghetsförmåner i den medlemsstat där arbetstagaren är medborgare, i den mån arbetstagaren skulle gå miste om dessa förmåner på grund av sin anställning i en annan medlemsstat.¹⁵

32. Jag kommer i det följande att visa att det av ovan angivna rättspraxis följer att varken artikel 45 FEUF eller artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 utgör hinder för bestämmelser av det slag som avses i det nu aktuella nationella målet.

¹⁰ Se domen Giersch, punkt 35. Den domen avsåg tolkning av rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, 1968, s. 2). Med hänsyn till att artikel 7.2 i den förordningen är identisk med artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 gäller EU-domstolens praxis avseende tolkningen av den förstnämnda bestämmelsen i tillämpliga delar även tolkningen av den sistnämnda bestämmelsen.

¹¹ Se domen Giersch, punkt 38. Se även dom av den 10 juli 2019, Aubriet (C-410/18, EU:C:2019:582, punkt 25) (se, avseende den domen, Rigaux, A., ”Bourse d’enseignement supérieur”, *Europe*, nr 10, oktober 2019, s. 24, och Lhernould, J.-Ph., ”Comment établit le degré de rattachement des travailleurs frontaliers à leur Etat de travail?”, *RJS*, 11/19, s. 770).

¹² Se domen Giersch, punkt 39.

¹³ Se domen Giersch, punkt 40.

¹⁴ Dom av den 10 juli 2019, Aubriet (C-410/18, EU:C:2019:582, punkt 26).

¹⁵ Dom av den 2 april 2020, Landkreis Südliche Weinstraße (C-830/18, EU:C:2020:275, punkterna 22–24).

B. Beroende på omständigheterna uppkommer ett av två scenarier i förevarande mål

33. Överklagandenämnden måste mot bakgrund av de faktiska omständigheterna i det nationella målet avgöra vilket av följande två fall som föreligger: antingen föreligger det fallet att fadern, som är en (före detta) migrerande arbetstagare, alltså svarar för barnets (MCM:s) underhåll, så att det aktuella studiestödet utgör en social förmån för fadern, vilket innebär att det omfattas av tillämpningsområdet för artikel 45 FEUF och/eller artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 (nedan kallat fall A), eller så föreligger det fallet att fadern inte längre svarar för MCM:s underhåll, vilket innebär att ingen av dessa båda artiklar är tillämplig i förevarande mål (nedan kallat fall B).

34. I likhet med kommissionen anser jag att det svenska studiestödet framför allt utgör en social förmån för den studerande själv. Det är MCM som har ansökt om stödet och det är MCM som skulle erhålla stödet. Familjesammanhanget, såsom föräldrarnas inkomster, beaktas inte. Om förevarande mål motsvarar fall B, omfattas studenten själv, MCM, i princip inte av tillämpningsområdet för artikel 45 FEUF eller artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 vad gäller ansökan om studiestöd. MCM är nämligen inte en (före detta) migrerande arbetstagare och inte heller har han av andra skäl flyttat (eller förefaller ha för avsikt att flytta) från den medlemsstat där han föddes och där han har bott i hela sitt liv (Spanien).

35. Ordalydelsen i artikel 7.2 i förordningen är tydlig och gäller "arbetstagare" (eller före detta arbetstagare¹⁶), men inte "studerande".

36. Jag anser följaktligen att domstolen inte bör utsträcka den personkrets som denna artikel är tillämplig på (*ratione personae*) till studerande i högre utbildning.

37. Den danska regeringen och kommissionen har också hänvisat till artikel 10 i förordning nr 492/2011. I det avseendet räcker det att påpeka att det där föreskrivs att barn till en medborgare i en medlemsstat som är eller har varit anställd i en annan medlemsstat ska ha tillträde till denna stats "allmänna skolor" och inte till sådan högre utbildning av nu aktuellt slag som MCM deltar i. Denna artikel är dessutom inte föremål för den fråga som har ställts i förevarande mål.

38. Om förevarande mål däremot motsvarar fall A, utgör studiestödet en social förmån också för den (före detta) migrerande arbetstagaren (MCM:s far), men endast under förutsättning att han alltså svarar för sin sons underhåll.¹⁷ Det är endast i det fallet som studiestödet minskar faderns ekonomiska förpliktelser.

39. Tyvärr går det inte att utifrån de knapphändiga uppgifter som lämnats i begäran om förhandsavgörande få en klar bild av omständigheterna i det nationella målet. Det är till exempel inte klart huruvida fadern, den (före detta) migrerande arbetstagaren, alltså svarar för barnets, MCM:s, underhåll.

40. I Sverige upphör, som kommissionen har påpekat, föräldrarnas lagstadgade underhållsskyldighet för barn som är universitetsstuderande när barnet fyller 18 år, detta enligt 7 kap. 1 § föräldrabalken (1949:381). Överklagandenämnden har inte angett huruvida ansökan om studiestöd avser en period då MCM var under 18 år. Inte heller framgår det av begäran om

¹⁶ Se dom av den 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, punkterna 45–55).

¹⁷ Se domen Giersch, punkt 39.

förhandsavgörande huruvida MCM:s far av andra skäl alltså svarar för MCM:s underhåll efter det att MCM fyllde 18 år, exempelvis på grund av spansk rätt, ett civilrättsligt avtal eller en frivillig betalning av periodiskt stöd med ett visst belopp.

41. Om det är fall B som föreligger utgör det aktuella studiestödet, som jag har påpekat i punkt 34 ovan, inte en social förmån för fadern och omfattas således inte av tillämpningsområdet för artikel 45 FEUF eller artikel 7.2 i förordning nr 492/2011.

42. Svaret på den fråga som har ställts blir då nekande.

43. Om fadern emellertid alltså svarar för MCM:s underhåll och studiestödet därför också utgör en social förmån för fadern, är det nödvändigt att först fastställa huruvida den (före detta) migrerande arbetstagaren omfattas av tillämpningsområdet för både artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i förordning nr 492/2011. Det ankommer på Överklagandenämnden att fastställa detta mot bakgrund av de faktiska omständigheterna i det nationella målet.

44. Det ska påpekas att "[n]ationella bestämmelser som hindrar eller avskräcker en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat från att lämna sitt hemland för att utöva sin rätt till fri rörlighet utgör hinder för denna frihet, även om de tillämpas oberoende av de berörda arbetstagarnas nationalitet".¹⁸ För att en åtgärd ska anses vara indirekt diskriminerande "krävs det inte att den gynnar alla nationella medborgare eller endast missgynnar medborgare i andra medlemsstater med uteslutande av nationella medborgare".¹⁹

45. Av samma rättspraxis följer att "[a]lla bestämmelser i EUF-fördraget om fri rörlighet för personer har[, liksom bestämmelserna i förordning nr 492/2011,] till syfte att underlätta för medborgarna i medlemsstaterna att utöva all slags yrkesverksamhet inom unionen och de utgör hinder för åtgärder som kan innebära att dessa medborgare missgynnas när de önskar utöva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat".²⁰

46. Mot denna bakgrund har domstolen slagit fast följande: "Medborgarna i medlemsstaterna har ... särskilt, direkt med stöd av fördraget, rätt att lämna sin ursprungsmedlemsstat och bege sig till en annan medlemsstats territorium och uppehålla sig där för att utöva verksamhet. Artikel 45 FEUF utgör således hinder för varje nationell åtgärd som kan göra det svårare eller mindre attraktivt för unionsmedborgarna att utöva den grundläggande frihet som garanteras enligt denna artikel".²¹

47. MCM:s far flyttade först från Sverige till Spanien och återvände därefter till Sverige. I båda fallen gjorde han detta för att arbeta. Medborgare i en medlemsstat kan åberopa artikel 45 FEUF gentemot hemlandet med avseende på åtgärder som kan hindra eller avskräcka dessa medborgare från att lämna sitt hemland.²²

48. I motsats till den danska och den svenska regeringen anser jag att den omständigheten att avsevärd tid (mer än åtta år) har förflutit sedan MCM:s far utövade denna rättighet i princip inte har någon inverkan på huruvida artikel 45 FEUF (eller artikel 7.2 i förordning nr 492/2011) är tillämplig. En migrerande arbetstagare måste kunna åberopa rätten till likabehandling även i en

¹⁸ Dom av den 5 december 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken (C-514/12, EU:C:2013:799, punkt 30).

¹⁹ Dom av den 5 december 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken (C-514/12, EU:C:2013:799, punkt 31).

²⁰ Dom av den 5 december 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken (C-514/12, EU:C:2013:799, punkt 32).

²¹ Dom av den 10 oktober 2019, Krah (C-703/17, EU:C:2019:850, punkt 41).

²² Dom av den 15 december 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punkt 96).

situation där han eller hon inte längre utövar yrkesverksamhet i värdmedlemsstaten. Domstolen har faktiskt godtagit att ställningen som före detta migrerande arbetstagare kan få verkningar efter det att anställningsförhållandet har upphört.²³

49. Frågan huruvida svenskt studiestöd för universitetsstudier utomlands enligt 3 kap. 23 § första stycket studiestödslagen kan erhållas i en sådan situation som i det nationella målet beror på en lång rad framtida och hypotetiska händelser: att arbetstagaren faktiskt skulle komma att få barn i framtiden, att dessa (hypotetiska) barn skulle välja att stanna i värdmedlemsstaten trots att fadern återvände till Sverige och att de inte skulle integreras i det svenska samhället eller inte skulle kunna åberopa andra synnerliga skäl i syfte att erhålla studiestöd.

50. Som den danska regeringen och kommissionen har påpekat med hänvisning till domstolens praxis²⁴ är händelsekedjan i förevarande mål alltför slumpmässig och dess eventuella påverkan på arbetstagarens val att utöva sin fria rörlighet alltför indirekt för att den ovannämnda nationella bestämmelsen ska anses kunna hindra den fria rörligheten för arbetstagare.

51. De aktuella bestämmelserna bör därför inte anses utgöra en inskränkning av den fria rörligheten för arbetstagare.²⁵

52. Det är härvidlag nödvändigt att skilja förevarande mål från de mål som avgjordes genom domen Prinz och Seeberger,²⁶ där de aktuella villkoren sannolikt kunde avskräcka *studiestödssökandena själva* från att utöva sin rätt till fri rörlighet och bosättning i en annan medlemsstat, på grund av den inverkan som ett utövande av denna rättighet sannolikt skulle ha för rätten till det studiestöd som avsågs i dessa båda förenade mål. I förevarande mål avser de faktiska omständigheterna i det nationella målet däremot inte studiestödmottagarens personliga agerande, utan en annan inte ännu existerande persons, det vill säga *arbetstagarens (hypotetiska) barns*, framtida agerande.

53. Vidare uppkommer frågan huruvida artikel 7.2 i förordning nr 492/2011, i vilken rätten till fri rörlighet för alla migrerande arbetstagare (inbegripet säsongarbetare och gränsarbetare; se skäl 5 i förordningen²⁷) erkänns, endast är tillämplig på migrerande arbetstagare *från en annan medlemsstat* med avseende på värdmedlemsstatens regler eller huruvida den också, såsom i förevarande fall, kan åberopas av en medborgare i ursprungsmedlemsstaten som flyttade till en annan medlemsstat och därefter återvände till sitt hemland.

54. Kan en (före detta) migrerande arbetstagare och/eller hans eller hennes barn som bedriver universitetsstudier åberopa principen om likabehandling enligt artikel 7.2 i förordning nr 492/2011, *inte* gentemot myndigheterna i *värdmedlemsstaten*, *utan*, såsom i förevarande fall, gentemot myndigheterna i *ursprungsmedlemsstaten*?

55. Jag anser att denna fråga bör besvaras nekande.

²³ Dom av den 19 juni 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punkt 35).

²⁴ Dom av den 13 mars 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2019:193, punkt 40).

²⁵ Dom av den 27 januari 2000, Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, punkterna 24 och 25), och dom av den 13 mars 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2019:193, punkt 40).

²⁶ Dom av den 18 juli 2013 (C-523/11 och C-585/11, EU:C:2013:524).

²⁷ "[Rätten för alla arbetstagare i medlemsstaterna att utöva den verksamhet de valt inom unionen] bör utan diskriminering få åtnjutas av fast anställda, säsongarbetare och gränsarbetare och av dem som är verksamma i serviceyrkena."

56. Såvitt jag känner till har domstolen aldrig utsträckt möjligheten att åberopa artikel 7 i förordning nr 492/2011 i förhållande till en (före detta) migrerande arbetstagares ursprungsmedlemsstat eller hans eller hennes barns ursprungsmedlemsstat. Domstolen har i stället konsekvent slagit fast att denna artikel *syftar till att säkerställa likabehandling* av (före detta) migrerande arbetstagare och inhemska arbetstagare *i värdmedlemsstaten*.²⁸

57. EU:s bestämmelser om fri rörlighet syftar nämligen primärt till att säkerställa skydd mot diskriminering som studerande, barn till (före detta) migrerande arbetstagare, kan utsättas för i *värdmedlemsstaten* och inte till att säkerställa skydd mot potentiella hinder i *ursprungsmedlemsstaten* i en situation där medborgaren önskar erhålla studiestöd från sin egen medlemsstat i syfte att utöva sin rätt till fri rörlighet. Detta synsätt vinner också stöd i doktrinen.²⁹

58. Min tolkning är förenlig med syftet med förordning nr 492/2011, i vilken det i skäl 6³⁰ anges att hindren för att arbetstagarens familj ska kunna integreras i värdlandet måste avlägsnas.

C. Preliminär slutsats: Det föreligger inte en inskränkning av den fria rörligheten för arbetstagare

59. Av det ovan anförda följer att varken artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 eller artikel 45 FEUF utgör hinder för nationella bestämmelser av det slag som avses i förevarande mål, vilket det ankommer på Överklagandenämnden att kontrollera med avseende på de faktiska omständigheterna i det nationella målet.

D. För fullständighetens skull: Även om det ansågs föreligga en inskränkning, skulle den vara motiverad

60. För det fall att domstolen inte skulle instämma i det ovan anförda, utan skulle konstatera att de aktuella nationella bestämmelserna utgör en inskränkning av den fria rörligheten för arbetstagare, ska jag i det följande förklara varför en sådan inskränkning under alla omständigheter är motiverad.

61. I de bestämmelser som är aktuella i det nationella målet föreskrivs att när det gäller studiestöd för utlandsstudier kan en studerande som inte är bosatt i Sverige få sådant stöd om han eller hon kan styrka att han eller hon har *samhällsanknytning till Sverige* eller om han eller hon är *barn till en migrerande arbetstagare från en annan medlemsstat* som arbetar i Sverige. Alla svenska medborgare som är bosatta utanför Sverige omfattas således av kravet på samhällsanknytning till Sverige när de ansöker om studiestöd för studier i en annan medlemsstat, oberoende av huruvida föräldern har utövat sin rätt till fri rörlighet eller inte. Jag anser att det är berättigat att kräva att MCM ska styrka en sådan anknytning. Om en anknytning inte krävdes skulle MCM vara i en förmånligare situation än de studerande vilkas föräldrar inte har utövat rätten till fri rörlighet.

²⁸ Se, exempelvis, dom av den 27 mars 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, punkt 20), och dom av den 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, punkt 72), där domstolen slog fast följande: "I artikel 7.2 i förordning nr 492/2011, vilken personer med uppehållsrätt enligt artikel 10 i denna förordning kan åberopa ... föreskrivs i huvudsak att en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat, i den mottagande medlemsstaten, ska åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets egna arbetstagare, även om arbetstagaren skulle bli arbetslös där."

²⁹ Martin, D., "Arrêts 'Giersch' et 'Prinz': les différents statuts de l'étudiant", *Journal de droit européen*, 2013, s. 273.

³⁰ "Rätten till fri rörlighet kräver, för att den objektivt sett ska kunna utövas i frihet och värdighet, att man säkerställer lika behandling, både praktiskt och juridiskt, i allt som rör det faktiska utövandet av avlönad anställning och rätten till bostad, och likaså att hinder för arbetstagarens rörlighet avlägsnas, särskilt när det gäller förutsättningarna för att arbetstagarens familj ska kunna integreras i värdlandet."

Detta skulle gå utöver det mål som eftersträvas med reglerna om fri rörlighet för arbetstagare, vilka primärt syftar till att säkerställa att arbetstagare åtnjuter samma villkor i värdmedlemsstaten och inte avskräcks från att flytta till och ta anställning i en annan medlemsstat.

62. När det gäller frågan om huruvida det utgör diskriminering att ålägga MCM ett bosättningskrav är det nödvändigt att jämföra den aktuella situationen med en situation där bosättningskravet inte är uppfyllt och unionsrätten är tillämplig, det vill säga den situationen att en svensk medborgare, som inte uppfyller bosättningskravet, eftersom han eller hon har flyttat från Sverige till Spanien för att arbeta där, därefter ansöker om studiestöd för att studera där (i värdlandet). Det står klart att det i båda fallen krävs samhällsanknytning till Sverige. Direkt diskriminering föreligger följaktligen inte.

63. Även om domstolen skulle finna att indirekt diskriminering föreligger i förevarande fall (vilket det inte gör), anser jag att kravet på anknytning är motiverat, eftersom det eftersträvar ett legitimt mål och är lämpligt och proportionerligt.³¹

64. Domstolen har slagit fast följande: "[Det] ankommer ... på de nationella myndigheter som antar en åtgärd som avviker från en princip som fastställs i unionsrätten att, i varje enskilt fall, bevisa att åtgärden är ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som anförts och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. De skäl som en medlemsstat kan åberopa ska åtföljas av en bedömning av lämpligheten och proportionaliteten av den åtgärd som medlemsstaten vidtagit och de precisa omständigheter som stödjer dess argumentation."³²

65. Domstolen har härvidlag slagit fast att främjandet av rörlighet för studerande kan utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en inskränkning, förutsatt att de tillämpade kriterierna är lämpliga och proportionerliga.³³ Ett bosättningskrav eller, om det leder till en situation som strider mot unionsrätten, ett krav på tillräcklig samhällsanknytning till Sverige syftar till att säkerställa att sådana studerande återvänder till Sverige efter sina utlandsstudier och förvärvar sina kunskaper i syfte att slutligen främja den svenska arbetsmarknaden och den svenska ekonomin.³⁴ Domstolen har också slagit fast att ett krav på en sådan anknytning kan vara motiverat, om det syftar till att säkerställa en hög utbildningsnivå bland den bofasta befolkningen.³⁵

66. Domstolen har i detta sammanhang slagit fast att medlemsstaterna får fastställa villkor som reglerar deras egna medborgares anknytning till den medlemsstatens samhälle i syfte att bevilja studiestöd för studier i en annan medlemsstat, så att studiestöd endast kan beviljas om sökanden bevisar att han eller hon har en faktisk anknytning till den medlemsstat som beviljar stödet, även om "den bevisning som en medlemsstat kräver ... inte får vara av alltför exkluderande karaktär, så att alltför stor vikt läggs vid en omständighet som inte nödvändigtvis är representativ för den faktiska och verkliga graden av anknytning mellan den som ansöker om en förmån och denna medlemsstat, medan övriga representativa omständigheter inte beaktas alls".³⁶ Denna rättspraxis, som avser artiklarna 20 och 21 FEUF, är också tillämplig i fall som avser den fria rörligheten för arbetstagare, eftersom skyddsföremålet är detsamma. Om MCM:s situation omfattas av

³¹ Dom av den 5 december 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken (C-514/12, EU:C:2013:799, punkt 36).

³² Dom av den 14 juni 2012, kommissionen/Nederländerna (C-542/09, EU:C:2012:346, punkt 81). Se även punkt 82 i den domen.

³³ Se domen Giersch, punkterna 53–56.

³⁴ Se, för ett liknande resonemang, domen Giersch, punkterna 67 och 68.

³⁵ Se dom av den 14 december 2016, Bragança Linares Verruga m.fl. (C-238/15, EU:C:2016:949, punkt 46).

³⁶ Dom av den 18 juli 2013, Prinz och Seeberger (C-523/11 och C-585/11, EU:C:2013:524, punkterna 37 och 38), och dom av den 24 oktober 2013, Thiele Meneses (C-220/12, EU:C:2013:683, punkt 36).

tillämpningsområdet för artikel 21 FEUF – vilket jag inte kan avgöra på grundval av den kortfattade informationen i begäran om förhandsavgörande – blir bedömningen av huruvida åtgärden är motiverad, proportionerlig och lämplig, i syfte att fastställa huruvida det föreligger en inskränkning av den fria rörligheten för personer, densamma som inom ramen för artikel 45 FEUF.

67. Eftersom den rätt till studiestöd som avses i det nationella målet inte uteslutande grundas på en minsta bosättningsstid i Sverige, utan också kan grundas på en tillräcklig samhällsanknytning till Sverige, är den svenska lagstiftningen förenlig med domstolens praxis. Jag anser att nämnda lagstiftning möjliggör den nödvändiga flexibilitet som enligt domstolens praxis krävs när det gäller att bedöma studerandens grad av anknytning till samhället i den medlemsstat som beviljar stödet och därför kan anses vara motiverad, proportionerlig och lämplig (i linje med den rättspraxis som anges i punkterna 65 och 66 ovan).

68. Det kan nämligen konstateras, i den mån det i begäran om förhandsavgörande hänvisas till domstolens praxis,³⁷ att den aktuella lagstiftningen grundar sig på jämförbara mål, i det att både integreringen av studerande och önskan att säkerställa att en anknytning föreligger kan utgöra mål av allmänintresse.³⁸

69. Domstolen har tidigare godtagit att en medlemsstat, som villkor för beviljande av studiestöd, får kräva bevisning för en viss grad av integrering i samhället i den staten, i syfte att förhindra att studiestöd som beviljas studerande från andra medlemsstater blir en orimlig börda som kan påverka nivån på det studiestöd som staten totalt kan ge.³⁹ Domstolen har i nämnda domar dessutom konstaterat att ett liknande resonemang i princip kan tillämpas med avseende på studiestöd som en medlemsstat beviljar studerande som önskar studera i andra medlemsstater.

70. Jag instämmer med den danska regeringen i att kravet på samhällsanknytning till Sverige således speglar en rimlig balans mellan två motstående intressen, nämligen å ena sidan skyddet för den fria rörligheten för arbetstagare och målet att främja rörligheten för studerande inom Europeiska unionen och å andra sidan skyddet av medlemsstaternas studiestödssystem.

71. Trots att de tillämpliga svenska bestämmelserna inte uttryckligen hänvisar till kriteriet avseende studerandens integrering i det svenska samhället, följer det av den rättspraxis som är tillämplig på dessa bestämmelser att denna faktor ingår bland de omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl för beviljande av studiestöd.

72. Även om det vid första påseendet förefaller som om de krav som fastställs i domstolens praxis när det gäller att bedöma integreringen i det svenska samhället har beaktats i förevarande fall, ankommer det icke desto mindre på Överklagandenämnden att utifrån de faktiska omständigheterna avgöra huruvida dessa kriterier har tillämpats korrekt i MCM:s fall.

73. I likhet med kommissionen anser jag att det av informationen i begäran om förhandsavgörande inte tydligt framgår att Sverige är centrum för MCM:s levnadsintressen.

³⁷ Överklagandenämnden har hänvisat till dom av den 18 juli 2013, Prinz och Seeberger (C-523/11 och C-585/11, EU:C:2013:524).

³⁸ Dom av den 18 juli 2013, Prinz och Seeberger (C-523/11 och C-585/11, EU:C:2013:524, punkt 34).

³⁹ Dom av den 18 juli 2013, Prinz och Seeberger (C-523/11 och C-585/11, EU:C:2013:524, punkt 36), och dom av den 24 oktober 2013, Thiele Meneses (C-220/12, EU:C:2013:683, punkt 35).

74. Enligt artikel 10 i förordning nr 492/2011 har MCM, som barn till en (före detta) migrerande arbetstagare, rätt till spanskt studiestöd på samma villkor som spanska medborgare, eftersom rätten till stöd enligt den artikeln inte är beroende av huruvida fadern alltjämt svarar för MCM:s underhåll.⁴⁰

75. Även om det är möjligt att spanskt studiestöd är mindre förmånligt än svenskt studiestöd kan unionsrätten inte garantera en arbetstagare att flytten till en annan medlemsstat kommer att vara neutral vad beträffar sociala frågor för arbetstagaren eller dennes familj.

76. En arbetstagare som utövar sin rätt till fri rörlighet kan inte förvänta sig neutralitet vad beträffar sociala frågor, eftersom en flytt till en annan medlemsstat kan vara mer eller mindre förmånlig eller ofördelaktig. Artikel 10 i förordning nr 492/2011 garanterar på sin höjd att (före detta) migrerande arbetstagare omfattas av samma villkor som arbetstagare i värdmedlemsstaten.⁴¹

V. Förslag till avgörande

77. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar den fråga som ställts av Överklagandenämnden för studiestöd (Sverige) på följande sätt:

Varken artikel 45 FEUF eller artikel 7.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen utgör hinder för att en medlemsstat (hemlandet) uppställer som krav att ett barn, vars förälder är en (före detta) migrerande arbetstagare som har återvänt till hemlandet, 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) barnet aldrig har varit bosatt i hemlandet, utan har bott i värdlandet sedan födseln, och
- ii) hemlandet uppställer samma krav på anknytning i förhållande till andra medborgare i hemlandet som inte uppfyller bosättningskravet och som ansöker om studiestöd för utlandsstudier i en annan medlemsstat i EU.

⁴⁰ Dom av den 15 mars 1989, *Echternach och Moritz* (389/87 och 390/87, EU:C:1989:130), och dom av den 4 maj 1995, *Gaal* (C-7/94, EU:C:1995:118).

⁴¹ Dom av den 18 juli 2017, *Erzberger* (C-566/15, EU:C:2017:562, punkterna 33 och 34 och där angiven rättspraxis).