



IFAU

Institutet för arbetsmarknads- och
utbildningspolitisk utvärdering

Fri rörlighet inom den högre utbildningen och tillgång till svenska studiemedel

Staffan Ingmanson

RAPPORT 2014:18

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU delar även ut forskningsbidrag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Forskningsbidragen delas ut en gång per år och sista dag för ansökan är den 1 oktober. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om forskningsbidrag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid institutet finns ett vetenskapligt råd bestående av en ordförande, institutets chef och fem andra ledamöter. Det vetenskapliga rådet har bl.a. som uppgift att lämna förslag till beslut vid beviljandet av forskningsbidrag. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagersidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Rapporterna finns även i tryckt format. Du kan beställa de tryckta rapporterna via telefon eller mejl. Se nedanstående kontaktinformation.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala
Telefon: 018-471 70 70
Fax: 018-471 70 71
ifau@ifau.uu.se
www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

Fri rörlighet inom den högre utbildningen och tillgång till svenska studiemedel^a

av

Staffan Ingmanson^b

2014-08-26

Sammanfattning

Att underlätta den geografiska rörligheten inom den högre utbildningen utgör en viktig del i arbetet med att uppnå EU:s ekonomiska och sociala mål. Det bekräftas bl.a. av att utbildning på alla nivåer och utbildningsrelaterad rörlighet ses som nyckelfaktorer för att uppnå unionens mål om smart och hållbar tillväxt inom ramen för EU:s sysselsättnings- och tillväxtstrategi *Europa 2020*. Möjligheten för medlemsstaternas medborgare att kunna studera i andra EU-länder betraktas sedan länge också som en viktig faktor för att stärka den sociala sammanhållningen inom EU och som ett sätt att utveckla en djupare känsla av en europeisk identitet.

Att säkerställa rörligheten inom den högre utbildningen har emellertid visat sig vara förenat med vissa problem, till följd av de hinder av olika slag som uppställs i medlemsstaterna. En typ av hinder utgörs av nationella regler som utestänger andra medlemsstaters medborgare från rätt till bistånd för uppehälle i samband med studier (studiemedel) eller som begränsar de egna medborgarnas möjligheter att ta med sig sådant stöd vid studier utomlands (export av studiemedel).

Möjligheten att på ett effektivt sätt motverka dessa hinder försvåras dock av att EU inte har makt att harmonisera medlemsstaternas regler om ekonomiskt stöd i samband med studier eller att besluta om hur ett sådant stöd ska utformas. I rapporten undersöks mot denna bakgrund vilka andra åtgärder som

^a Jag är tacksam för värdefulla synpunkter från kollegorna i EU-rättsgruppen på juridiska institutionen, Umeå universitet.

^b staffan.ingmanson@jus.umu.se

vidtagits på EU-nivå för att motverka dessa hinder för den fria rörligheten, vilka anpassningar som har gjorts i svensk rätt för att möta EU-rättens krav samt om Sverige kan anses uppfylla sina unionsrättsliga förpliktelser i dessa avseenden. Sammanfattningsvis kan konstateras att Sverige i allt väsentligt uppfyller unionsrättens krav i fråga om vilka krav som får uppställas som villkor för rätt till svenska studiemedel för studier i Sverige och EU.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	5
1.1	Rapportens syfte och avgränsningar.....	5
1.2	Bakgrund.....	6
1.3	EU-rätt och nationell rätt.....	8
1.4	Teoretiska och metodologiska utgångspunkter.....	8
1.5	Disposition.....	10
2	EU och den högre utbildningen.....	10
2.1	Makten över utbildningsfrågorna.....	10
2.2	EU-rättsliga aspekter på den högre utbildningen.....	12
2.3	Övrigt europeiskt samarbete inom den högre utbildningen.....	15
2.4	Något om EU-rätten och studiemedel.....	17
3	Rätt till högre utbildning och studiemedel för migrerande arbetstagare och deras familjer.....	18
3.1	Fri rörlighet för arbetstagare.....	18
3.2	Tillgång till yrkesutbildning och rätt till studiemedel för migrerande arbetstagare.....	21
3.3	Tillgång till utbildning och rätt till studiemedel för barn till migrerande arbetstagare.....	23
3.4	Vilken rätt till studiemedel har övriga medlemmar av den migrerande arbetstagarens familj?.....	25
3.5	Går det att uppställa ett bosättningskrav som villkor för export av studiemedel?.....	25
3.6	Vilka rättigheter har migrerande egenföretagare när det gäller tillgång till högre utbildning och rätt till studiemedel?.....	28
4	Studerandes rätt till fri rörlighet och studiemedel vid studier i en annan medlemsstat.....	28
4.1	Fri rörlighet inom den högre utbildningen.....	28
4.2	Studerandes rätt till studiemedel i en annan medlemsstat.....	34
4.3	Export av studiemedel.....	37
5	Svenska studiemedel och EU-rätten.....	41
5.1	Allmänna förutsättningar för rätt till studiemedel.....	41
5.2	Det svenska materialet.....	42
5.3	Rätt till studiemedel för studier i Sverige vad avser ekonomiskt aktiva unionsmedborgare och personer med permanent uppehållsrätt.....	43

5.4	Rätt till studiemedel för studier i Sverige vad avser andra unionsmedborgare än ekonomiskt aktiva personer och personer med permanent uppehållsrätt.....	47
5.5	Rätt till svenska studiemedel för utlandsstudier	50
6	Sammanfattning och diskussion	56
6.1	Sammanfattning av unionsrätten på området	57
6.2	Uppfyller Sverige unionsrättens krav på området?.....	59
6.3	Några reflektioner kring EU-domstolens praxis.....	61
	Källförteckning	63

1 Inledning

”Redan Erasmus av Rotterdam erhöll studiestöd för studier i utlandet. Henri av Bergen, dåvarande biskop för Cambrai (som hade anställt Erasmus som sekreterare), gav 1495 Erasmus både ledigt och ett stipendium för att studera vid universitetet i Paris. Från det ögonblicket såg Erasmus aldrig tillbaka. Med en karriär som sträckte sig över Paris, Leuven, Cambridge och Basel kan det hävdas att Erasmus var sin tids mest framstående akademiker – ”humanisternas furste”. Det är nog relativt okontroversiellt att hävda att han förvaltade stödet för att bedriva universitetsstudier i utlandet på bästa sätt – och det är inte förutan att de nuvarande utbytesprogrammen vid universiteten i EU bär hans namn.”

Så inleder generaladvokat Sharpston sitt förslag till avgörande i ett fördragsbrottsmål mot Nederländerna som avgjordes av EU-domstolen den 14 juni 2012.¹ I målet slog EU-domstolen fast att kravet i nederländsk rätt på tre års bosättning under en sexårsperiod som villkor för att beviljas studiemedel för studier i andra EU-länder utgjorde ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare. Av en dom som EU-domstolen meddelade sommaren 2013² följer vidare att ett krav på bosättning som enda anknytningskrav för att bevilja studiemedel för studier i ett annat EU-land, också utgör ett hinder för den fria rörligheten för den bidragsgivande medlemsstatens egna medborgare.

En direkt följd av dessa domar är att Centrala studiestödsnämnden (CSN) inte längre tillämpar kravet i 3 kap. 23 § studiestödslagen på minst två års bosättning i Sverige under en femårsperiod som villkor för att bevilja studiemedel för studier inom EU på arbetstagare och egenföretagare från andra EU-länder samt på svenska medborgare.³ CSN:s ändrade praxis mot bakgrund av dessa domar utgör dock endast ett exempel på de anpassningar till unionsrätten som skett i det svenska studiemedelssystemet till följd av EU-medlemskapet.

1.1 Rapportens syfte och avgränsningar

Syftet med rapporten är att undersöka vilka åtgärder som vidtagits på EU-nivå för att undanröja de hinder för den fria rörligheten som har sin grund i nationella bestämmelser som begränsar unionsmedborgarnas möjlighet att få studiemedel i en annan medlemsstat eller som hindrar de egna medborgarna från att

¹ Dom av den 14 juni 2012 i mål C-542/09 *Kommissionen mot Nederländerna*, ännu inte publicerad i rättsfallssamlingen.

² Dom av den 18 juli 2013 i förenade målen C-523/11 *Laurence Prinz mot Region Hannover* och C-585/11 *Philipp Seeberger mot Studentenwerk Heidelberg*, ännu inte publicerade i rättsfallssamlingen.

³ Andra länder som uppställer ett krav på tidigare bosättning i landet som villkor för att bevilja studiemedel för utlandsstudier är Danmark, Finland, Irland, Tyskland och Österrike. Se Hoogenboom, Alexander, *Export of Study Grants and the Lawfulness of Durational Residency Requirements: Comment on Case C-542/09 Commission v. Netherlands, European on Migration and Law* 14 (2012), s. 429.

ta med sig (exportera) sådant bistånd vid studier i en annan medlemsstat. Ett ytterligare syfte är att undersöka vilka anpassningar som har gjorts i svensk rätt för att möta EU-rättens krav och om Sverige kan anses uppfylla sina förpliktelser i dessa avseenden.

En avgränsning görs på så sätt att undersökningen endast tar sikte på nationella bestämmelser som reglerar rätten till studiemedel för studier inom den högre utbildningen. Andra bestämmelser, t.ex. regler om återbetalning av studiemedel eller som avser handläggningen av studiemedelsärenden omfattas inte av undersökningen, även om de kan få effekter för den fria rörligheten.

1.2 Bakgrund

Från att i det tidiga Europasamarbetet ha intagit en undanskymd roll har frågor om fri rörlighet inom den högre utbildningen successivt kommit att få en mer framskjuten plats på EU:s dagordning. Ett viktigt steg togs i slutet på 1960-talet då rådet slog fast att migrerande arbetstagare, i syfte att underlätta integrationen och förverkligandet av den gemensamma marknaden, skulle ges tillgång till högre utbildning på samma villkor som värdlandets egna medborgare.⁴ En annan milstolpe i utvecklingen var antagandet av den första aktionsplanen för utbildningsområdet 1976, där bl.a. ett ökat universitetssamarbete och en ökad rörlighet av lärare, studenter och forskare angavs som viktiga mål för gemenskapens insatser.⁵

På senare år har särskilt sambandet mellan å ena sidan utbildningsrelaterad rörlighet samt å andra sidan ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft kommit att betonas inom ramen för EU:s sysselsättnings- och tillväxtstrategi *Europa 2020*⁶, vilken har ersatt den tidigare s.k. Lissabonstrategin. Utbildning på alla nivåer och utbildningsrelaterad rörlighet betraktas här som nyckelfaktorer för att uppnå unionens mål om smart och hållbar tillväxt. Inom ramen för denna strategi uppställs också en rad konkreta och mätbara mål för den högre utbildningen som ska vara uppfyllda till 2020. Bakom föreställningen om att ökad rörlighet på utbildningsområdet även leder till ökad tillväxt finns ett antagande

⁴ Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen, EGT L 257, 19.10.1968, s. 2.

⁵ Resolution of the Council and of the Ministers for Education, meeting within the Council, of 9 February 1976 comprising an action programme in the field of education, OJ C 38, 19.2.1976, s. 1.

⁶ Meddelande från kommissionen: Europa 2020 En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla, KOM (2010) 2020 slutlig. Bryssel den 3.3.2010.

om att personer som rör på sig när de studerar, med större sannolikhet också kommer att röra sig som yrkesverksamma senare i livet.⁷

Rörlighet inom den högre utbildningen betraktas emellertid inte endast som ett verktyg för att uppnå unionens ekonomiska mål, utan också som ett medel för att stärka den sociala sammanhållningen inom EU.⁸ Enligt kommissionen kan sådan rörlighet också motverka den risk för protektionism och främlingsfientlighet som lätt uppstår vid ekonomiska kriser, samtidigt som den bidrar till att utveckla en djupare känsla av en europeisk identitet⁹.

Att säkerställa rörligheten inom den högre utbildningen har dock inte visat sig vara en lätt uppgift p.g.a. de hinder av olika slag som uppställs i medlemsstaterna. Som exempel kan nämnas nationella regler som begränsar unionsmedborgarnas möjlighet att få studiemedel i en annan medlemsstat eller som hindrar de egna medborgarna från att ta med sig (exportera) sådant bistånd vid studier i en annan medlemsstat. Andra exempel på sådana hinder är svårigheter att få examensbevis utfärdade i en medlemsstat erkända för fortsatta studier i en annan medlemsstat, diskriminerande studieavgifter och regler om särskilda kvoter för utländska studenter. Bakom dessa bestämmelser döljer sig ofta budgetmässiga överväganden, något som sammanhänger med att högre utbildning i regel är en statlig angelägenhet som i huvudsak finansieras med offentliga medel.¹⁰ Det kan därför finnas en rädsla för att fri rörlighet på utbildningsområdet ska leda till kostnadsökningar som i värsta fall kan påverka nivån på den utbildning eller på de förmåner som en medlemsstat erbjuder de egna medborgarna. En annan sida av problemet är att flera av de hinder som ovan har nämnts inte kan undanröjas genom bindande lagstiftning på EU-nivå, eftersom unionen saknar de befogenheter som krävs. Till saken hör vidare att utbildningspolitik av historiska och kulturella skäl är ett känsligt ämne i medlems-

⁷ Kommissionens grönbok ”Att främja ungdomars rörlighet i utbildningssyfte”, KOM (2009) 329 slutlig, s. 2. Om den högre utbildningens betydelse för uppfyllandet av EU:s olika mål, se även Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 10 juli 2001 om rörlighet inom gemenskapen för studerande, personer som genomgår yrkesinriktad utbildning, volontärer, lärare och utbildare, EGT L 215, 9.8.2001, s. 30; Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 18 december 2006 om gränsöverskridande rörlighet inom gemenskapen i utbildningssyfte: Europeiska kvalitetsstadgan för rörlighet, EGT L 394, 30.12.2006, s. 5; Rådets slutsatser av den 12 maj 2009 om en strategisk ram för europeiskt utbildningssamarbete (Utbildning 2020), EUT C 119, 28.5.2009, s. 2; Rådets rekommendation av den 28 juni 2011 – Unga på väg – att främja ungdomars rörlighet i utbildningssyfte, EGT C 199, 7.7.2011, s. 1.

⁸ Se t.ex. Rådets slutsatser av den 11 maj 2010 om utbildningens sociala dimension, EUT C 135, 26.5.2010.

⁹ Kommissionen: Att främja ungdomars rörlighet i utbildningssyfte, KOM (2009) 329 slutlig, Bryssel den 8.7.2009, s. 2.

¹⁰ Se t.ex. Zilioli, Chiara, *The Recognition of Diplomas and Its Impact on Educational Policies*, i de Witte, Bruno (ed.), *European Community Law of Education*, s. 52.

staterna, vilket gör att den vilja som krävs för att hitta gemensamma lösningar ibland saknas.

1.3 EU-rätt och nationell rätt

Den rättsliga utgångspunkten är att unionsrätten är överordnad nationell rätt i enlighet med principen om EU-rättens företräde.¹¹ Det innebär att nationell rätt som strider mot unionsrätten inte får tillämpas och att medlemsstaternas myndigheter och domstolar är skyldiga att på eget initiativ underlåta att tillämpa nationell rätt vid en normkonflikt.¹²

För domstolarnas del finns vid tveksamhet om hur unionsrätten ska tolkas eller tillämpas en möjlighet att vända sig till EU-domstolen med en begäran om förhandsbesked.¹³ Flertalet domar från EU-domstolen som behandlas i denna rapport är mål om förhandsbesked. Andra domar är fördragsbrottsmål, d.v.s. mål som har sin grund i att Europeiska kommissionen väckt talan vid EU-domstolen mot en medlemsstat som man anser har brutit mot unionsrätten i något avseende.¹⁴

Flera av de centrala EU-bestämmelser som behandlas i denna rapport finns i fördraget om europeiska unionens funktionssätt (funktionsfördraget eller FEUF). Det gäller bl.a. bestämmelserna om fri rörlighet för personer och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet som har s.k. direkt effekt. Det innebär att de rättigheter som kommer till uttryck i dessa bestämmelser kan åberopas i en tvist vid en nationell domstol¹⁵, vilket betyder att de bl.a. kan ligga till grund för en talan där det hävdas att svenska studiemedelsregler utgör ett hinder för den fria rörligheten.

1.4 Teoretiska och metodologiska utgångspunkter

Inom unionsrätten har det utvecklats två huvudsakliga integrationsstrategier för att uppnå målen för EU:s verksamhet. Med *positiv integration* avses att EU-rättsliga regler ersätter nationella bestämmelser i en viss fråga eller inom ett visst område. Med *negativ integration* avses åtgärder som syftar till en icke-tillämpning av nationella regler som hindrar eller försvårar integrationen inom ett visst område.¹⁶ Av central betydelse i den senare strategin är den praxis som EU-domstolen har utvecklat mot bakgrund av reglerna om fri rörlighet och

¹¹ Mål 6/64 *Costa mot ENEL*.

¹² Mål 106/77 *Simmmenthal*.

¹³ Artikel 267 FEUF.

¹⁴ Artikel 258 FEUF.

¹⁵ Mål 26/62 *van Gend en Loos*.

¹⁶ Tinbergen, Jan, *International Economic Integration*. Elsevier Publishing Company, 2nd revised edition, Amsterdam 1965, s. 76.

förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i funktionsfördraget. Enligt denna praxis är alla nationella regler som kan hindra eller försvåra den fria rörligheten förbjudna, såvida de inte kan motiveras med ett objektivt godtagbart skäl och är proportionella i förhållande till sitt syfte.¹⁷ När det gäller de hinder för den fria rörligheten som står i centrum för denna rapport har EU-domstolens praxis haft en central roll för den utveckling som ägt rum. I det avslutande kapitlet diskuteras vilka effekter en praxisledd rättsutveckling kan ha för möjligheten att utöva demokratiskt inflytandet över beslutsprocessen och för frågan om politiskt ansvarsutkrävande.

Undersökningen är rättsvetenskaplig och syftar till att med utgångspunkt i det rättsliga materialet (rättskällorna) fastställa gällande rätt på området. Det EU-rättsliga materialet består av bestämmelser i funktionsfördraget, allmänna rättsprinciper, EU-rättslig lagstiftning (sekundärrätt) i form av förordningar, direktiv och beslut samt rättspraxis från EU-domstolen. Det svenska materialet utgörs av lagstiftning, förordningar, Centrala studiestödsnämndens (CSN) föreskrifter och beslut från Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS).

Vid fastställandet unionsrättens innebörd ställs man inför vissa metodproblem som har sin grund i det EU-rättsliga materialet. Ett problem hör samman med att unionslagstiftningen i stor utsträckning saknar förarbeten som kan tjäna som tolkningsdata när lagstiftningens innebörd är oklar. De förberedande rättsakter som trots allt finns, främst kommissionens förslag till lagstiftning, har dessutom lågt tolkningsvärde. Förklaringen är att förslaget ofta skiljer sig väsentligt från den färdiga rättsakten, som efter att ha passerat den politiska processen ofta har karaktären av en utpräglad kompromiss.¹⁸

Ett annat problem sammanhänger med EU-domstolens domar som ibland kan vara svåra att tolka. En tänkbar förklaring är att domstolens ledamöter utåt sett alltid är eniga. Det kan få till följd att de motsättningar som trots allt förekommer så att säga byggs in i domskälen, vilka därmed riskerar att bli mer eller mindre medvetet oklara för att accepteras av alla. Flertalet domar som behandlas i denna rapport är mål om förhandsbesked, där processen styrs av de frågor som den nationella domstolen har ställt. Det faktum att frågorna ofta ställs mot bakgrund av de speciella omständigheter som råder i en viss medlemsstat innebär att det kan vara svårt att göra generaliseringar utifrån enskilda domar.¹⁹ De metodproblem som här har nämnts måste man vara medveten om vid en analys av det EU-rättsliga materialet.

¹⁷ Se särskilt mål C-55/94 *Gebhard*.

¹⁸ Om förarbetens roll inom unionsrätten, se Öberg, Ulf, *Några anteckningar om användningen av förarbeten inom gemenskapsrätten*, Juridisk tidskrift 2000–01, s. 493 f.

¹⁹ Se Nyström, Birgitta, *Några problem vid arbete med EG-rättsligt material*, i Källström, Kent & Malmberg, Jonas (red.), *Arbetsrätt* 1999, s. 183 f.

1.5 Disposition

I kapitel 2 behandlas på ett översiktligt plan frågan om EU:s inflytande över den högre utbildningen, vilka uttryck detta inflytande tar sig samt maktfördelningen mellan EU och medlemsstaterna på utbildningsområdet. I kapitel 3 redogörs för de rättigheter som enligt unionsrätten tillkommer migrerande arbetstagare och deras familjer vad avser tillgång till högre utbildning och rätt till studiemedel vid studier i en annan medlemsstat. I kapitel 4 undersöks vilka rättigheter som i dessa avseenden tillkommer unionsmedborgare som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet huvudsakligen eller uteslutande för att studera i en annan medlemsstat. I kapitel 5 undersöks hur unionsrätten på området har genomförts i svensk rätt samt om Sverige kan anses uppfylla sina fördragsenliga förpliktelser i dessa avseenden. I kapitel 6 sammanfattas resultatet av undersökningen följt av en avslutande diskussion.

2 EU och den högre utbildningen

Frågan om vilket inflytande EU har över den högre utbildningen är svår att ge ett enkelt svar på. Den direkta normgivningsmakten är svag. Unionen kan t.ex. inte lagstifta om att medlemsstaterna ska organisera utbildningen på ett visst sätt eller ställa krav på införandet av regler om rätt till ekonomiskt stöd i samband med studier. Däremot påverkas medlemsstaternas handlingsutrymme i dessa frågor av EU-regler som primärt bärs upp av andra syften än påverka ländernas utbildningssystem och av EU-domstolens praxis kring funktionsfördragets bestämmelser om fri rörlighet för personer. Bilden kompliceras av att medlemsstaterna även bedriver ett samarbete i dessa frågor utanför unionens institutionella ramverk, ett samarbete som EU emellertid på olika sätt deltar i.

2.1 Makten över utbildningsfrågorna

I det ursprungliga EEG-fördraget begränsades gemenskapens befogenheter på utbildningsområdet till att fastställa generella principer för genomförandet av en gemensam yrkesutbildningspolitik i syfte att bidra till en utveckling av medlemsstaternas ekonomier och den gemensamma marknaden. Genom Maastrichtfördraget 1993 utvidgades unionens befogenheter till att omfatta alla former av utbildning på alla nivåer.

Utbildningssystemens organisation och utbildningens innehåll är dock, nu liksom tidigare, frågor som medlemsstaterna själva fattar beslut om. En bakomliggande förklaring är de stora skillnader som råder mellan ländernas utbildningssystem och deras starka band till den nationella och regionala identiteten. Till bilden hör också att utbildningssystemen till stor del finansieras med skatte-

medel som ett led i den nationella välfärdspolitiken. Vad som nu har sagts gör sammantaget utbildning till ett känsligt ämne sett ur ett integrationsperspektiv, något som gör det svårt att enas om en gemensam politik på området.

Vad som nu sagts återspeglas i den begränsade lagstiftningskompetens som EU förfogar över i utbildningsfrågor. Av artikel 5.2 EU-fördraget framgår att unionen endast får handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats enligt fördragen och för att uppnå de mål som fastställs i dessa fördrag (principen om tilldelade befogenheter). Målen för EU:s insatser på utbildningsområdet framgår av artiklarna 165 FEUF (allmän utbildning) och 166 FEUF (yrkesutbildning). Unionens uppgifter är enligt dessa artiklar bl.a. att utveckla den europeiska dimensionen i utbildningen, att främja rörligheten för studerande och lärare och att främja samarbetet mellan ländernas utbildningsanstalter. Det har bl.a. resulterat i inrättandet av ett antal utbytesprogram vad avser utbildning på olika nivåer. Av artiklarna framgår vidare att EU:s insatser ska begränsas till att stödja eller komplettera medlemsstaternas egna åtgärder, att unionen fullt ut ska respektera ländernas ansvar för utbildningens innehåll och organisation och att all harmonisering av nationell lagstiftning är förbjuden på området.²⁰

Att EU delar befogenheterna med medlemsstaterna på utbildningsområdet innebär att de åtgärder som unionen vidtar inom den högre utbildningen ska innefatta ett ställningstagande till subsidiaritetsprincipens tillämpning. Det betyder att åtgärderna bara får vidtas om målet inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på EU-nivå.²¹ Den närmare innebörden av medlemsstaternas samarbetskyldighet i dessa frågor har inte prövats av EU-domstolen. En utbredd uppfattning synes dock vara att länderna inte kan tvingas till några större förändringar i utbildningens organisation och innehåll samt att EU:s insatser bör begränsas till frågor som är av gränsöverskridande karaktär.²²

Kravet på att EU:s insatser endast får vara av stödjande eller kompletterande karaktär och harmoniseringsförbudet i artiklarna 165 och 166 FEUF gör sammantaget att möjligheterna att påverka ländernas politik inom den högre utbildningen genom bindande lagstiftning är mycket begränsad. Unionsrättens påverkan på området är emellertid större än vad som framgår av en läsning av

²⁰ Med harmonisering avses ett förfarande varigenom medlemsstaternas lagar anpassas till varandra enligt en modell som ställs upp på EU-nivå, se Vignes, Daniel, *The Harmonisation of National Legislation in the EEC*, (1990) 15 *European Law Review*, s. 359.

²¹ Artikel 5.3 EU-fördraget.

²² Lenaerts, Koen, *Subsidiarity and Community Competence in the Field of Education*, *Columbia Journal of European Law* 1994/95 (1), s. 24 f. och 32 f.

dessas artiklar. En sådan påverkan sker bl.a. genom unionslagstiftning som primärt bärs upp av andra syften än att inverka på medlemsstaternas utbildningspolitik, men som indirekt begränsar ländernas handlingsutrymme i utbildningsfrågor. Hit hör som närmare ska utvecklas främst delar av den inre marknads-lagstiftning som rör arbetskraftens fria rörlighet.²³

En påverkan sker också genom den praxis som EU-domstolen har utvecklat mot bakgrund av funktionsfördragets bestämmelser om fri rörlighet för personer. Enligt denna praxis måste alla nationella regler och åtgärder som kan hindra, försvåra eller göra det mindre attraktivt att utnyttja den fria rörligheten kunna motiveras objektiva skäl och vara proportionerliga i förhållande till sitt syfte.

2.2 EU-rättsliga aspekter på den högre utbildningen

Det EU-rättsliga inflytandet över medlemsstaternas politik inom den högre utbildningen bärs upp av flera syften; att stärka den sociala sammanhållningen inom EU, att bidra till upprättandet av den inre marknaden och att stärka tillväxt och konkurrenskraft inom unionen som helhet. Detta inflytande sker dels genom åtgärder som unionen vidtar med stöd av sin uttryckliga normgivningskompetens på utbildningsområdet, dels genom lagstiftning som primärt vidtas för andra syften men som indirekt påverkar ländernas handlingsutrymme i utbildningsfrågor. Härtill kommer den praxis som EU-domstolen utvecklat mot bakgrund av unionsmedborgarskapet och fördragets regler om fri rörlighet för personer.

2.2.1 EU:s utbytesprogram och ECTS

EU:s möjligheter att genom bindande lagstiftning ingripa i den högre utbildningens organisation och innehåll i medlemsstaterna är som framgått mycket begränsade. Med stöd av de befogenheter som unionen förfogar över enligt artiklarna 165 och 166 FEUF har däremot en rad stimulansåtgärder vidtagits i syfte att främja rörligheten inom den högre utbildningen och samarbetet mellan ländernas lärosäten. Här bör särskilt nämnas inrättandet av utbytesprogrammet Erasmus under senare delen av 1980-talet som numera ingår i EU:s handlingsprogram för livslångt lärande.²⁴ Syftet med Erasmus är att höja kvaliteten på och förstärka den europeiska dimensionen i den högre utbildningen, att främja student- och lärarrörligheten samt att uppmuntra till ett samarbete mellan ländernas universitet.

²³ Se 2.2.2.

²⁴ Europaparlamentets och rådets beslut 2006/1720/EG av den 15 november 2006 om inrättande av ett handlingsprogram för livslångt lärande, EUT L 327, 24.11.2006, s.45.

Samarbetet på området har också resulterat i en rad instrument som avser att öka jämförbarheten mellan ländernas utbildningar samt öppenheten och tydligheten i erkännandeförfarandet. Av central betydelse i sammanhanget är det Europeiska systemet för överföring av studiemeriter (ECTS). Systemet gör det möjligt för studerande som tar del av kursutbudet vid ett utländskt universitet att få sina studieresultat omräknade enligt ett gemensamt poängsystem.

2.2.2 Högre utbildning och den inre marknaden

En central uppgift för EU är att upprätta en inre marknad som omfattar ett område utan inre gränser där fri rörlighet för varor, arbetskraft, tjänster och kapital säkerställs.²⁵ För att uppnå detta mål krävs förändringar inom ett obestämt antal nationellt definierade politikområden. Den högre utbildningen utgör härvid inget undantag.

Som exempel på EU-lagstiftning som primärt syftar till att upprätta en inre marknad men som också får återverkningar på utbildningsområdet kan nämnas de bestämmelser enligt vilka unionsmedborgare som arbetar i en annan medlemsstat (migrerande arbetstagare) och deras barn ska ha tillgång till högre utbildning på samma villkor som det mottagande landets medborgare. Det innefattar bl.a. en rätt till likabehandling i fråga om ekonomiskt stöd i samband med studier.²⁶ Ett annat exempel är reglerna om erkännande av yrkeskvalifikationer, vilka gör det möjligt att få en utbildning som krävs för att utöva ett reglerat yrke i en medlemsstat godkänd för yrkesutövning i en annan medlemsstat.²⁷

Även om dessa bestämmelser inte ingriper i medlemsstaternas rätt att själva besluta om den högre utbildningens organisation och innehåll så får de återverkningar på den politik som förs på området. Vad gäller reglerna om likabehandling av migrerande arbetstagare i studiemedelshänseende kan de leda till ökade utbildningskostnader som i slutändan kan påverka nivån på det bistånd som ges till de egna medborgarna. Vad avser reglerna om erkännande av yrkeskvalifikationer innebär de att medlemsstaterna tvingas erkänna utbildningar som förvärvats inom ramen för utbildningssystem där andra kunskapskrav, normer och värderingar gäller.

²⁵ Artikel 26 FEUF.

²⁶ Artiklarna 7 och 10 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, EUT L 141, 27.5.2011, s. 1. Se vidare kapitel 3.

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, EUT L 255, 30.9.2005, s. 22. Se vidare Ingmanson, Staffan (2005), *Erkännande av yrkeskvalifikationer inom EU*. Skrifter från Juridiska institutionen vid Umeå universitet No 11/2005.

2.2.3 Unionsmedborgarskapet och fri rörlighet inom den högre utbildningen

Rätten till fri rörlighet för fysiska personer var ursprungligen förbehållen arbetstagare, egenföretagare och deras familjer. Genom införandet av unionsmedborgarskapet utvidgades rätten till fri rörlighet och bosättning till att omfatta alla personer som är medborgare i en medlemsstat (unionsmedborgare).²⁸ Det gäller även studerande inom den högre utbildningen. Av EU-domstolens praxis följer att alla unionsmedborgare som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet har en principiell rätt till likabehandling med det mottagande landets medborgare. För den som väljer att studera i en annan medlemsstat innebär detta att det mottagande landet inte får uppställa ett krav på medborgarskap som villkor för att bevilja ekonomiskt bistånd i samband med studier. Som närmare ska utvecklas får dock någon form av anknytning till den aktuella medlemsstaten krävas för att bevilja en sådan förmån.²⁹

2.2.4 Den högre utbildningen och Europa 2020-strategin

I EU:s strategi för en hållbar och kunskapsbaserad tillväxt och sysselsättning, *Europa 2020*, tillmäts utbildning på alla nivåer en avgörande betydelse för att möta de ekonomiska, sociala och demografiska utmaningar som Europa står inför. Från kommissionens sida har man betonat att det mot bakgrund av den ekonomiska krisen är särskilt viktigt att investera i utbildning för att på sikt bygga upp Europas färdigheter och förmåga att konkurrera på internationell nivå.³⁰

Nyckelorden i Europa 2020-strategin är smart tillväxt, hållbar tillväxt och tillväxt för alla. Som konkreta mål för *smart tillväxt*, d.v.s. en tillväxt som bygger på utbildning, kunskap och innovation, anges bl.a. att 3 procent av EU:s budget ska investeras i forskning och utveckling och att minst 40 procent av den yngre generationen ska ha avslutat en högre utbildning. Varje medlemsstat ska besluta om vilka åtgärder som ska vidtas för att bidra till att dessa mål uppfylls. Sverige har satt som mål att till 2020 så ska 40–45 procent av 30–34-åringarna ska ha minst två års högskole- eller annan eftergymnasial utbildning.³¹

²⁸ Enligt artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF är varje medborgare i en medlemsstat också unionsmedborgare och äger i denna egenskap rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, med de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och den EU-rättsliga lagstiftningen.

²⁹ Se vidare kapitel 4.

³⁰ Kommissionen: Att främja ungdomars rörlighet i utbildningssyfte, KOM (2009) 329 slutlig, Bryssel den 8.7.2009.

³¹ Regeringskansliet: Sveriges nationella reformprogram 2011 Europa 2020 – EU:s strategi för smart och hållbar tillväxt för alla.

För att bidra till förverkligandet av Europa 2020-strategin har rådet antagit en strategisk ram för europeiskt utbildningssamarbete, *Utbildning 2020*. Syftet är att stödja medlemsstaterna så att de kan vidareutveckla sina utbildningssystem för att öka medborgarnas möjligheter att förverkliga sin potential och för att öka anställningsbarheten.

De mål som uppställs inom ramen för Europa 2020-strategin ska uppnås i perspektivet livslångt lärande och genom tillämpning av den öppna samordningsmetoden. Det livslånga lärandet omfattar såväl formellt som informellt lärande på alla nivåer inom utbildningssystemen. Den öppna samordningsmetoden³² bör enligt rådet bygga på ett fullt utnyttjande av EU:s program på utbildningsområdet samt på fakta och uppgifter från alla relevanta europeiska organ och nätverk. Vidare betonas att EU bör eftersträva en nära samverkan med Bolognaprocessen i syftet att stödja medlemsstaternas arbete med att modernisera den högre utbildningen.³³

2.3 Övrigt europeiskt samarbete inom den högre utbildningen

2.3.1 Bolognaprocessen

Parallellt med det EU-ledda samarbetet inom den högre utbildningen bedrivs också ett mellanstatligt samarbete i dessa frågor inom ramen för Bolognaprocessen i vilket samtliga EU:s medlemsstater deltar. Samarbetets övergripande mål är att öka de europeiska universitetens attraktionskraft samt att främja rörlighet och anställningsbarhet i syfte att gynna tillväxt och konkurrenskraft.

Hittills har de deltagande länderna bl.a. enats om att dela in all högre utbildning i tre cykler (grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå), att införa två generella examina (bachelor och master) samt att införa gemensamma standarder och riktlinjer för kvalitetssäkring av den högre utbildningen. Slutsatserna från det första mötet i Bologna har följts upp vid flera tillfällen med de deltagande ländernas utbildningsministrar. Det senaste uppföljningsmötet ägde rum i Bukarest 2012. I den kommuniké som antogs vid mötet fastställdes tre huvud-

³² Den öppna samordningsmetoden är en samarbetsform som bygger på kontinuerlig rapportering, mätning och rangordning av medlemsländernas politik utifrån gemensamma målsättningar. Tanken är att EU, genom att skapa ett ”gruppträck” bland medlemsländerna, ska uppnå större konvergens på politikområden som delvis ligger utanför unionens formella beslutsmakt, se Larsson, Jacob, *Den öppna samordningsmetoden. EU:s samordningsmetod av medlemsländerna välfärdsystem*. Arbetsrapport/Institutet för framtidsstudier, 2008:8.

³³ Om den högre utbildningens betydelse för att uppnå unionens ekonomiska och sociala mål, se Ingmanson, Staffan, *Ett smartare Europa: utbildning som nyckel till konkurrenskraft och social sammanhållning*, i Antonia Bakardijeva Engelbrekt, Lars Oxelheim, Thomas Persson (red.) *Ett konkurrenskraftigt EU till rätt pris: Europaperspektiv 2013*. Santérus förlag, London 2013, s. 179–206.

prioriteringar för tiden fram till 2020; rörlighet, anställbarhet och den högre utbildningens kvalitet. I kommunikén betonas också vikten av högre utbildning för EU:s förmåga att hantera den ekonomiska krisen och för att bidra till tillväxt och sysselsättning.³⁴

Trots att Bolognasamarbetet bedrivs utanför EU:s institutionella ramverk så finns det nära kopplingar mellan detta samarbete och EU:s egna insatser inom den högre utbildningen. Som exempel kan nämnas att EU-kommissionen är representerad i den grupp som skapats för att följa upp de beslut som fattas inom ramen för Bolognaprocessen (Bologna Follow-Up Group) och att det på kommissionens initiativ har bildats nationella grupper av Bolognaexperter. Ett annat exempel är införandet av ett nytt poängsystem som i hög grad överensstämmer med poängsystemet inom ECTS, som först utvecklades inom ramen för Erasmusprogrammet.

Det har diskuterats om vissa av de åtgärder som vidtagits inom ramen för Bolognaprocessen i stället hade kunnat vidtas på EU-nivå. Det får dock anses tveksamt om artiklarna 165 FEUF och 166 FEUF hade kunnat utgöra den rättsliga grunden för t.ex. besluten att nivåindela all högre utbildning och att införa två generella examina, eftersom det förmodligen kan betraktas som en form av harmonisering. Som tidigare nämnts får unionens insatser med stöd av dessa artiklar inte omfatta någon harmonisering medlemsstaternas lagar eller andra författningar.³⁵

2.3.2 Lissabonkonventionen.

Samtliga länder som deltar i Bolognasamarbetet har också undertecknat Europarådets och UNESCO:s gemensamma konvention om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen (Lissabonkonventionen).³⁶

Lissabonkonventionen är ett av de viktigaste instrumenten för att uppnå Bolognaprocessens mål om inrättande av ett system av tydliga och jämförbara examina. Konventionen innehåller bestämmelser om erkännande av utbildningsbevis som berättigar till tillträde till högre utbildning och erkännande av studieperioder och examensbevis för tillträde till högre utbildningsnivåer. Utgångspunkten är att parterna ska erkänna utländska utbildningsbevis och

³⁴ Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bucharest, 26–27 April 2012.

³⁵ En följdfråga är om i så fall någon annan fördragsartikel hade kunnat ligga till grund för dessa beslut i fall den politiska viljan hade funnits. Se vidare Ingmanson, Staffan, *Ett smartare Europa: utbildning som nyckel till konkurrenskraft och social sammanhållning*, i Antonia Bakardijeva Engelbrekt, Lars Oxelheim, Thomas Persson (red.) *Ett konkurrenskraftigt EU till rätt pris: Europaperspektiv 2013*. Santérus förlag, London 2013, s. 199 ff.

³⁶ Konvention nr 46 om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen, Lissabon den 11 april 1997.

studieperioder som uppfyller de grundläggande kraven i det egna landet. Undantag får endast göras om väsentliga skillnader mellan utbildningarna kan konstateras. Det ankommer på den som ska erkänna utbildningen – för svensk del universitet och högskolor – att visa att det finns väsentliga skillnader.³⁷

2.3.3 Det nordiska samarbetet

Nordiska ministerrådet är de nordiska regeringarnas officiella samarbetsorgan. Samarbetet syftar till att hitta gemensamma nordiska lösningar i för medborgarna viktiga frågor. Förutom att ha resulterat i en gemensam nordisk arbetsmarknad och en passunion, har samarbetet bl.a. också lett till en överenskommelse om tillträde till högre utbildning och till skapandet av det gemensamma utbytesprogrammet Nordplus.³⁸

2.4 Något om EU-rätten och studiemedel

I de följande kapitlen undersöks hur unionsrätten påverkar medlemsstaternas handlingsutrymme i frågor som rör ekonomiskt stöd i samband med studier. Redan här bör dock något sägas om vad EU kan och inte kan besluta om i dessa avseenden samt hur förmåner av detta slag klassificeras EU-rättsligt.

Utgångspunkten är som framgått att EU saknar befogenheter att lagstifta i frågor om rätt till ekonomiskt bistånd vid studier (studiemedel). Frågan om införandet av ett sådant bistånd och dess närmare utformning omfattas av medlemsstaternas befogenheter på utbildningspolitikens och socialpolitikens områden. Medlemsstaterna bestämmer således själva om man ska införa ett system för beviljande av studiemedel och i förekommande fall nivån på det bistånd som lämnas.³⁹

Som närmare ska utvecklas finns däremot EU-lagstiftning som innebär att den migrerande arbetskraften och deras familjer liksom personer med permanent uppehållsrätt ska likabehandlas med det mottagande landets egna medborgare i studiemedelshänseende.⁴⁰ Vidare följer av EU-domstolens praxis att medlemsstater som har valt att införa en rätt till studiemedel för studier i hemlandet eller utomlands, måste säkerställa att de närmare villkoren för att bevilja en sådan förmån inte utgör ett omotiverat hinder för unionsmedborgarnas rätt till fri rörlighet.⁴¹

³⁷ Se vidare <http://www.uhr.se/sv/Internationellt/Bolognaprocessen/Lissabonkonventionen/>.

³⁸ Programmet omfattar numera också de baltiska länderna. Se vidare Nordiska rådets hemsida: <http://www.norden.org/sv/nordiska-raadet>.

³⁹ Se bl.a. mål C-209/03 *Bidar* (punkt 38).

⁴⁰ Se kapitel 3.

⁴¹ Se kapitel 4.

3 Rätt till högre utbildning och studiemedel för migrerande arbetstagare och deras familjer

I kapitlet behandlas de rättigheter i fråga om tillgång till högre utbildning och ekonomiskt stöd i samband med studier som tillkommer personer som är medborgare i en medlemsstat (unionsmedborgare) men som arbetar i en annan medlemsstat (migrerande arbetstagare).

3.1 Fri rörlighet för arbetstagare

Rätten till fri rörlighet för arbetstagare slås fast i artikel 45 FEUF. Denna rätt innefattar en rätt för medlemsstaternas medborgare att anta faktiska erbjudanden om anställning, att för detta ändamål förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium, att uppehålla sig i en medlemsstat i syfte att inneha anställning och att, på vissa villkor, stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställd där. Enligt samma artikel får den fria rörligheten begränsas av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Av artikeln framgår också att all diskriminering på grund av nationalitet av arbetstagare som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet är förbjuden.

3.1.1 Rätten till uppehåll och bosättning

De närmare villkoren för och begränsningarna i unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och bosätta sig i medlemsstaterna regleras i direktiv 2004/38/EG (rörlighetsdirektivet).⁴²

För inresa och för uppehållsrätt kortare tid än tre månader får det mottagande landet inte uppställa några andra villkor än krav på innehav av ett giltigt identitetskort eller pass.⁴³ Migrerande arbetstagare har uppehållsrätt även för tiden därefter så länge personen i fråga behåller denna status. Upphållsrätten gäller även medlemmar av arbetstagarens familj. Med familjemedlem avses make/maka, varmed jämställs den partner med vilken unionsmedborgaren ingått ett registrerat partnerskap i enlighet med lagstiftningen i en medlemsstat. En förutsättning är dock att det mottagande landets lagstiftning behandlar partnerskap som likvärdiga med äktenskap. Vidare omfattas släktingar i rakt nedstigande led som är under 21 år eller beroende av arbetstagaren för sin försörjning samt underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led.⁴⁴ Rätten till

⁴² Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, EUT L 158, 30.4.2004, s. 77.

⁴³ Artikel 6.1.

⁴⁴ Artikel 2.2.

inresa och bosättning för familjemedlemmar gäller oavsett familjemedlemmar-
nas nationalitet.

Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som lagligen har uppe-
hållit sig i en annan medlemsstat under en period av fem år har enligt direktivet
permanent uppehållsrätt i det landet. Vid denna tidpunkt upphör också de tidi-
gare villkoren för bosättning att gälla.⁴⁵

Direktivets regler om vilka inskränkningar som får göras i den fria rörlig-
heten av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa omgärdas av stränga
rättssäkerhetskrav, varför möjligheten att avvisa eller utvisa personer som om-
fattas av direktivet är starkt begränsad. Det gäller särskilt efter det att perma-
nent uppehållsrätt har beviljats.⁴⁶

3.1.2 Förbudet mot diskriminering och mot andra hinder för den fria rörligheten

I artikel 45 FEUF förbjuds all diskriminering på grund av nationalitet av arbets-
tagare från medlemsstaterna vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och
anställningsvillkor. Förbudet tar sikte på såväl direkt diskriminering som in-
direkt diskriminering. Direkt diskriminering innebär att missgynnandet har
direkt samband med den migrerande arbetstagarens nationalitet. Indirekt diskri-
minering föreligger när en utåt sett neutral bestämmelse eller åtgärd får till
effekt att migrerande arbetstagare missgynnas i förhållande till det mottagande
landets egna medborgare. Det är tillräckligt att bestämmelsen eller åtgärden ris-
kerar att drabba arbetstagare från andra medlemsstater hårdare eller särskilt
gynna de egna medborgarna.⁴⁷ Att vissa av det mottagande landets egna med-
borgare också missgynnas utesluter inte att det kan vara fråga om indirekt dis-
kriminering.⁴⁸ Som exempel på bestämmelser som ofta får en indirekt diskri-
minerande effekt är krav på bosättning i landet som villkor för att beviljas
någon form av förmån, eftersom det bidragsgivande landets egna medborgare
som grupp betraktad lättare uppfyller kravet.

Av EU-domstolens fasta praxis följer att artikel 45 FEUF inte bara tar sikte
på diskriminerande hinder för den fria rörligheten. I avsaknad av gemensamma
EU-regler i ett visst ämne är alla åtgärder som kan hindra, försvåra eller göra
det mindre attraktivt att utnyttja den fria rörligheten förbjudna om inte följande
krav är uppfyllda; de måste tillämpas på ett icke diskriminerande sätt, ha ett le-
gitimt syfte som är förenligt med fördraget och som kan motiveras av

⁴⁵ Artikel 16.

⁴⁶ Se artiklarna 27–33.

⁴⁷ Mål C-237/94 *O'Flynn*. Av målet framgår också att den enskildes syfte med att utnyttja sin rätt
till fri rörlighet inte påverkar bedömningen.

⁴⁸ Mål C-281/98 *Angonese*.

tvingande hänsyn till allmänintresset (sakliga skäl) samt vara proportionerliga. Det senare kravet innebär att åtgärden måste utgöra ett lämpligt sätt att nå målet och inte gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målet.⁴⁹ Att åtgärden vidtas på ett område där lagstiftningsmakten helt eller i huvudsak ligger hos medlemsstaterna saknar betydelse för frågan om åtgärden kan hindra den fria rörligheten.⁵⁰ Översatt på den högre utbildningen betyder det att även om medlemsstaterna själva får besluta om utbildningens organisation och innehåll, så får reglerna inte tillämpas på ett sätt som strider mot den fria rörligheten.

3.1.3 Närmare om begreppet migrerande arbetstagare

Det arbetstagarbegrepp som ligger till grund för tillämpningen av reglerna om fri rörlighet har getts en unionsrättslig definition och får enligt EU-domstolen inte tolkas restriktivt.⁵¹ Avgörande är att det rör sig om ett ”faktiskt och verkligt arbete som inte utförs i så begränsad omfattning att det framstår som ett marginellt komplement”.⁵² Vederlagets form saknar i princip betydelse för bedömningen⁵³, liksom det faktum att arbetstagaren är beroende av andra inkomstkällor för sin försörjning.⁵⁴

Även gränsarbetare, d.v.s. unionsmedborgare som arbetar i en medlemsstat men som är bosatta i en annan medlemsstat, omfattas av artikel 45 FEUF. En gränsarbetare är oftast en person som arbetar i en medlemsstat men som fortsätter att vara bosatt i den medlemsstat där han eller hon bodde innan anställningen påbörjades.⁵⁵

Rätten till fri rörlighet för arbetstagare innefattar även en rätt att lämna hemlandet. Den som söker eller antar ett erbjudande om arbete i en annan medlemsstat får därför inte av den egna medlemsstaten behandlas på ett mindre förmånligt sätt än vad som skulle ha varit fallet om personen i fråga inte använt

⁴⁹ Se t.ex. mål C-415/93 *Bosman* (punkt 104).

⁵⁰ Se t.ex. mål C-18/95 *Terhoeve* (punkt 44).

⁵¹ Mål 75/63 *Unger*. Om arbetstagarbegreppet, se närmare Nyström, Birgitta, *EU och arbetsrätten*, 4 uppl. Norstedts juridik, Stockholm 2010, s. 127 ff.

⁵² Mål 53/81 *Levin* (punkt 17).

⁵³ Mål 196/87 *Steymann*.

⁵⁴ Mål 139/85 *Kempf*. I kravet på ett faktiskt och verkligt arbete ligger dock att medlemsstaterna får kräva att de sysslor som utförs är sådana som normalt sett tillhör arbetsmarknaden, se mål C-456/02 *Trojani*.

⁵⁵ Se t.ex. mål C-213/05 *Geven*. Även den omvända situationen omfattas emellertid av artikel 45 FEUF, d.v.s. fallet då en person som arbetar i en medlemsstat fortsätter att arbeta där men väljer att bosätta sig i en annan medlemsstat, se t.ex. mål C-152/03 *Ritter-Coulais*. Ibland används uttrycket ”omvända gränsarbetare” som en beteckning på personer som befinner sig i den senare situationen.

sig av rätten till fri rörlighet. Enligt EU-domstolen skulle det nämligen kunna avskräcka dessa personer från att utnyttja sina rättigheter enligt fördraget.⁵⁶

3.2 Tillgång till yrkesutbildning och rätt till studiemedel för migrerande arbetstagare

Diskrimineringsförbudet i artikel 45 FEUF preciseras i förordning (EU) nr 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen.⁵⁷

3.2.1 Tillgång till yrkesutbildning

Av artikel 7.3 förordning (EU) nr 492/2011 följer att migrerande arbetstagare ska ges tillgång till yrkesutbildning på samma villkor som det mottagande landets egna medborgare.⁵⁸ Begreppet yrkesutbildning omfattar enligt praxis även universitets- och högskolestudier. Det gäller inte endast då studierna leder till en examen som utgör ett särskilt behörighetskrav, utan också då utbildningen ger de kunskaper och färdigheter som är nödvändiga för att utöva ett visst yrke eller en yrkesverksamhet. Undantag görs endast för utbildningar som enligt sin särskilda karaktär riktar sig till studerande som önskar fördjupa sina allmänna kunskaper, snarare än att få tillträde till arbetsmarknaden.⁵⁹

3.2.2 Rätt till studiemedel

Enligt artikel 7.2 förordning (EU) nr 492/2011 äger migrerande arbetstagare rätt till likabehandling i fråga om tillgång till sociala och skattemässiga förmåner. Rätt till studiemedel i form av studiebidrag och studielån utgör enligt EU-domstolens praxis en social förmån, som inte kan göras beroende av att personen i fråga förvärvat arbetat en viss minsta tid inom de mottagande medlemsstatens territorium.⁶⁰ Det framgår också av artikel 24.2 direktiv 2004/38/EG (rörlighetsdirektivet), där det slås fast permanent uppehållsrätt som villkor för rätt till studiebidrag eller studielån inte får uppställas beträffande migrerande arbetstagare och egenföretagare samt personer som behåller en sådan ställning eller deras familjemedlemmar. Rätten till likabehandling gäller också i fråga om studiemedel som utgår till det mottagande landets

⁵⁶ Mål C-208/05 *ITC*.

⁵⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, EUT L 141, 27.5.2011, s. 1.

⁵⁸ En bestämmelse av motsvarande lydelse fanns i artikel 7.3 i den numera upphävda i förordning (EEG) nr 1612/68.

⁵⁹ Mål 24/86 *Blaizot*.

⁶⁰ Mål 39/86 *Sylvie Lair*.

medborgare för studier utomlands.⁶¹ Det gäller även om utbildningen skulle vara förlagd till arbetstagarens hemland.⁶²

Migrerande arbetstagare har även rätt att få tillträde till högre utbildning som enligt EU-domstolens praxis inte kan betraktas som yrkesutbildning. Att avsluta en anställning för att påbörja en sådan utbildning kan dock få till följd att personen i fråga förlorar sin status som migrerande arbetstagare, med de följder detta kan få. En förutsättning för att denna status ska behållas är nämligen att utbildningen har samband med den tidigare sysselsättningen. Ett sådant samband krävs dock inte om studierna påbörjas efter det att personen i fråga blivit ofrivilligt arbetslös och på grund av situationen på arbetsmarknaden är tvungen att omskola sig till ett nytt yrke.⁶³

3.2.3 Syftet med vistelsen i en annan medlemsstat och dess betydelse i studiemedelshänseende

En fråga som har behandlats i EU-domstolens praxis är om det för ställningen som migrerande arbetstagare, och därmed för frågan om rätt till likabehandling i fråga om studiemedel, har någon betydelse att personen har rest in i det mottagande landet i det huvudsakliga syftet att studera. *L.N.-målet*⁶⁴ rörde en unionsmedborgare som erbjudits ett heltidsarbete i Danmark som han tackade ja till. Några månader före inresan hade han ansökt om att bli antagen på en utbildning på Copenhagen Business School. I samband med att studierna påbörjades sade han upp sig från sin heltidstjänst, men arbetade därefter deltid. Hans ansökan om studiestöd avslogs med motiveringen att grunden för hans uppehållsrätt hade ändrats från arbetstagare till studerande. Frågan EU-domstolen hade att ta ställning till var om rörlighetsdirektivet⁶⁵ ska tolkas så att studerande, som arbetar parallellt med studierna, kan nekas studiestöd av det skälet att han eller hon har rest in i landet i det huvudsakliga syftet att studera. EU-domstolen besvarade frågan nekande och påminde om att begreppet ”arbetstagare” enligt artikel 45 FEUF är ett självständigt unionsrättsligt begrepp som inte ska tolkas restriktivt. Definitionen kan inte heller göras beroende av syftet med att resa in eller uppehålla sig i den mottagande

⁶¹ Mål 235/87 *Matteucci*.

⁶² Mål C-3/90 *Bernini*.

⁶³ Artikel 7.3 (d) direktiv 2004/38/EG. Se även bl.a. mål 197/86 *Brown* och mål C-413/01 *Ninni-Orasche*.

⁶⁴ Dom av den 21 februari 2013 i mål C-46/12 *L. N. mot Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte*, ännu inte publicerad i rättsfallssamlingen.

⁶⁵ Artikel 7.1 jämförd med artikel 24.2.

medlemsstaten, förutsatt att det arbete som utförs är ett ”verkligt faktiskt arbete” i den mening som avses i domstolens praxis.⁶⁶

3.3 Tillgång till utbildning och rätt till studiemedel för barn till migrerande arbetstagare

Barn till migrerande arbetstagare åtnjuter ett starkt skydd vad gäller rätt till högre utbildning och rätt till studiemedel i den medlemsstat där föräldrarna arbetar. Rättigheterna har sin grund i två olika bestämmelser i förordning (EU) nr 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom EU.

3.3.1 Barnets självständiga rätt till utbildning och utbildningsrelaterade förmåner

Av artikel 10 första stycket förordning (EU) nr 492/2011 stadgas att barn till migrerande arbetstagare ska ha tillträde till värdlandets allmänna skolor, lärlingsutbildning och yrkesskolekurser på samma villkor som medborgarna i denna stat, under förutsättning att barnen bor där.⁶⁷ I andra stycket sägs att medlemsstaterna ska främja alla bemödanden att göra det möjligt för dessa barn att delta i utbildningen under bästa möjliga förhållanden. Det har ansetts viktigt inte bara med tanke på barnets bästa, utan också för att det utgör en förutsättning för att arbetstagaren ska kunna ta med sig familjen, något som i sin tur främjar rörligheten.⁶⁸

Rätten till likabehandling omfattar inte bara barn som är bosatta med sina föräldrar i det mottagande landet, utan även barn som stannat kvar där för att avsluta en pågående utbildning efter det att föräldrarna återvänt till hemlandet. En förutsättning är dock att utbildningen inte kan avslutas i hemlandet på grund av svårigheter att jämföra de båda ländernas utbildningssystem.⁶⁹ Rättsläget kan sammanfattas så att barn till migrerande arbetstagare som har bott med en eller båda föräldrarna i värdlandet medan åtminstone en av dem var bosatt där som arbetstagare kan grunda en rätt till studiemedel på denna artikel.⁷⁰

⁶⁶ För en kommentar, se Hoogenboom, Alexander, *EU Citizens with Multiple Statutes: The case of the Student Worker. Comments on C-46/12 L. N. mot Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte*, Europarättslig tidskrift 2013, s. 820–832.

⁶⁷ En bestämmelse av motsvarande lydelse fanns i artikel 12 i den numera upphävda förordning (EEG) 1612/68.

⁶⁸ Av skäl 6 i preambeln till förordning (EU) 492/2011 framgår att "[r]ätten till fri rörlighet kräver [...] att hinder för arbetstagarens rörlighet avlägsnas, särskilt när det gäller förutsättningarna för att arbetstagarens familj ska kunna integreras i värdlandet." Jfr Hopkins, N., *Education and the Children of Migrant Workers: Once a Child Always a Child*, *Journal of Social and Welfare Law* 18(1) 1996, s. 114.

⁶⁹ Förenade målen 389/87 och 390/87 *Echternacht och Moritz*.

⁷⁰ Mål 197/86 *Brown*.

Rätten till likabehandling i artikel 10 avser alla former av utbildning på alla nivåer; yrkesutbildning och allmän utbildning samt utbildning på såväl grundskole-, gymnasie- som universitetsnivå.⁷¹ Vidare omfattas både villkoren för tillträde till utbildning och de allmänna åtgärder som syftar till att underlätta deltagandet i undervisningen.⁷² Med ”allmänna åtgärder” avses även rätt att få tillgång till studiemedel i samband med universitetsstudier, inklusive sådant stöd som det mottagande landet beviljar de egna medborgarna för studier utomlands. Det gäller även om utbildningen äger rum i barnets hemland.⁷³

De rättigheter till likabehandling i fråga om skolgång och utbildning som följer av artikel 10 i förordningen upphör inte att gälla när barnet fyllt 21 år och inte längre är beroende av föräldrarna för sin försörjning. Enligt EU-domstolen skulle en sådan tolkning riskera få till följd att studerande som befinner sig på ett långt framskridet stadium av sina studier utesluts från rätten till finansiellt stöd i värdlandet när de fyller 21 år eller upphör att vara beroende av sina föräldrar.⁷⁴

3.3.2 Rättigheter som härleds från den arbetande föräldern

Som framgått kan barn till migrerande arbetstagare hävda en självständig rätt till studiemedel med stöd av artikel 10 förordning (EU) nr 492/2011. Beträffande barn under 21 år och barn som är beroende av föräldrarna för sin försörjning, utgör sådant stöd också en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i samma förordning för den migrerande arbetstagaren själv. Av EU-domstolens praxis följer att barn till migrerande arbetstagare kan härleda en rätt till studiemedel ur föräldrarnas rättigheter enligt denna artikel, något som bl.a. får betydelse när barnet själv inte är bosatt i den medlemsstat där föräldrarna arbetar. Att förmånen formellt riktas till den arbetande föräldern hindrar inte att barnet själv kan göra anspråk på förmånen om den enligt nationell lagstiftning beviljas de studerande direkt.⁷⁵ Även barn över 21 år och som är beroende av föräldrarna för sin försörjning härleder en rätt till sociala förmåner ur den arbetande föräldrarnas rättigheter enligt artikel 7.2. För detta krävs dock att det är styrkt att personen i fråga är beroende av unionsmedborgaren för sin försörjning.⁷⁶

⁷¹ Förenade målen 389/87 och 390/87 *Echternacht och Moritz* (p. 30). Även nationella åtgärder som avser arbetsinriktad rehabilitering för handikappade omfattas, se mål 76/72 *Michel*.

⁷² Mål 9/74 *Casagrande*.

⁷³ Mål 308/89 *di Leo*.

⁷⁴ Mål C-7/94 *Lubor Gaal*.

⁷⁵ Mål C-3/90 *Bernini* och mål C-337/97 *Meeusen*.

⁷⁶ Mål C-423/12 *Flora May Reyes*.

Barn till migrerande arbetstagare över 21 år som själva arbetar omfattas slutligen av de rättigheter som följer av artiklarna 7.2 och 7.3 i förordning (EU) nr 492/2011. Det torde inte utesluta att en rätt till bistånd samtidigt föreligger enligt artikel 10 i samma förordning.⁷⁷

3.4 Vilken rätt till studiemedel har övriga medlemmar av den migrerande arbetstagarens familj?

Beträffande andra familjemedlemmar än barn till migrerande arbetstagare finns inga bestämmelser motsvarande artikel 10 förordning (EU) 492/2011. Dessa personer härleder dock en rätt till sociala förmåner ur den migrerande arbetstagarens rättigheter enligt artikel 7.2 i samma förordning.⁷⁸ EU-domstolen har emellertid aldrig uttryckligen bekräftat att detta även skulle omfatta en rätt till studiemedel.

Att även andra familjemedlemmar än barn till migrerande arbetstagare har rätt till studiemedel i det mottagande landet framgår även av artikel 24.2 rörlighetsdirektivet (2004/38/EG). Som tidigare nämnts får enligt denna artikel permanent uppehållsrätt inte uppställas som villkor för rätt till studiebidrag eller studielån när det gäller arbetstagare, egenföretagare, personer som behåller en sådan ställning eller deras familjemedlemmar. Däremot kan denna rätt upphöra vid t.ex. skilsmässa eller om familjemedlemmen upphör att vara beroende av den migrerande arbetstagaren för sin försörjning. Den starka och självständiga rätt till likabehandling i studiemedelshänseende som tillkommer barn till migrerande arbetstagare enligt artikel 10 förordning (EU) nr 492/2011 gäller således inte dessa personer.⁷⁹

3.5 Går det att uppställa ett bosättningskrav som villkor för export av studiemedel?

Migrerande arbetstagare, inklusive gränsarbetare, och deras familjer åtnjuter som framgått enligt fast praxis en rätt till likabehandling vad gäller studiemedel för studier i den medlemsstat där arbetet utförs.⁸⁰ Något krav på bosättning i arbetslandet får således inte uppställas. På senare tid har EU-domstolen emellertid också haft att pröva om det är förenligt med diskrimineringsförbudet i artikel 45 FEUF och förordning (EU) 2011/492 att uppställa ett bosättnings-

⁷⁷ Hopkins, N., *Education and the Children of Migrant Workers: Once a Child Always a Child*, *Journal of Social and Welfare Law* 18(1) 1996, s. 116.

⁷⁸ Mål 32/75 *Cristini*.

⁷⁹ Att artikel 24.2 aldrig avsåg att påverka de rättigheter som barn till migrerande arbetstagare åtnjuter enligt artikel 10 förordning (EU) 492/2011 framgår av mål C-310/08 *Ibrahim*, REG 2010, s. I-1065 (punkt 45–50).

⁸⁰ Vad gäller gränsarbetares rätt till likabehandling, se t.ex. mål C-213/05 *Geven*.

krav som villkor för att få ta med sig (exportera) studiemedel för studier i en annan medlemsstat än där arbetet utförs.

Målet *Kommissionen mot Nederländerna*⁸¹ rörde ett krav i nederländsk rätt på bosättning i landet under sammanlagt tre år under de senaste sex åren som villkor för att få ta med sig (exportera) studiemedel för studier utomlands. EU-domstolen konstaterade att ett krav på att ha bott i landet en viss tid missgynnar migrerande arbetstagare i förhållande till de egna medborgarna. Det gäller särskilt gränsarbetare, vilka per definition bor i en annan medlemsstat. Därefter övergick domstolen till att undersöka om det fanns några mål av allmänt intresse som kunde motivera bosättningsvillkoret.

Nederländerna motiverade kravet med att det var nödvändigt för att undvika att det medtagbara studiestödet blir en orimlig ekonomisk börda som kan hota stödets fortlevnad. Vidare hävdades att det syftade till att öka studenternas rörlighet genom att uppmuntra till studier utanför Nederländerna och därför förutsätter att sökanden bor i landet. Flera av de medlemsstater som intervenerade i målet till stöd för Nederländerna, däribland Sverige, anförde liknande skäl.

Vad gäller målet att undvika en orimlig ekonomisk börda konstaterade domstolen att även om budgethänsyn kan vara avgörande för en medlemsstats socialpolitiska val, så kan de inte utgöra ett sakligt skäl som kan motivera en diskriminering av migrerande arbetstagare. Till skillnad mot studerande som inte förvärvsarbetar så deltar nämligen migrerande arbetstagare genom sitt arbete och den skatt de betalar till finansieringen av socialpolitiken i det mottagande landet. Däremot ansågs målet att gynna studentrörligheten vara ett mål av allmänt intresse som i princip kan motivera en särbehandling. Bosättningsvillkoret bedömdes också kunna leda till att detta mål uppnås. Dock ansågs det inte nödvändigt för att uppnå målet eftersom det framstod som alltför kategoriskt. Enligt domstolen innebar det att alltför stor vikt lades vid en omständighet som inte nödvändigtvis är representativ för den studerandes verkliga grad av anknytning till Nederländerna. Slutsatsen var att bosättningskravet diskriminerade migrerande gränsarbetare och deras underhållsberättigade familjemedlemmar.⁸²

Ett liknande bosättningskrav var föremål för EU-domstolens prövning i *Giersch-målet*. Fallet rörde några ungdomar som inte själva var medborgare och bosatta i Luxemburg, men vars föräldrar arbetade där, och som ansökt om

⁸¹ Dom av den 12 juni 2012 i mål C-542/09 *Kommissionen mot Nederländerna*, ännu inte publicerad i rättsfallssamlingen.

⁸² För en kommentar, se de Witte, Floris, *Who funds the mobile student? Shedding some light on the normative assumptions underlying the EU free movement law: Commission v. Netherlands*, 50 *Common Market Law Review* (2013), s. 203–216.

studiemedel för studier i Belgien och Storbritannien.⁸³ Myndigheterna i Luxemburg avslog ansökningarna med hänvisning till att de sökande inte uppfyllde det lagstadgade kravet på bosättning i landet för rätt till sådant bistånd.

Enligt EU-domstolen missgynnade kravet särskilt studerande som är barn till gränsarbetare, vilket är förbjudet om det inte finns sakliga skäl för det. Som motiv för bosättningskravet anförde den luxemburgska regeringen både sociala och budgetära hänsyn, vilka man ansåg oskiljaktigt kopplade till varandra. Det sociala målet var att öka den andel av befolkningen som har en examen från en högre utbildning från 28 procent – en andel som man menade är märkbart lägre än i jämförbara länder – till 66 procent, något som ansågs nödvändigt för att säkerställa övergången av landets ekonomi till en kunskapsekonomi. Budgetmålet bestod i att undvika de orimliga kostnader som en utvidgning av rätten till studiemedel till barn till gränsarbetare, vilka inte är bosatta i landet, skulle leda till.

EU-domstolen upprepade vad som tidigare sagts att budgethänsyn inte kan motivera ett missgynnande av migrerande arbetstagare. Däremot ansågs målet att öka andelen medborgare som avslutar en högre utbildning vara ett mål av allmänt intresse som också erkänns på unionsnivå. I sammanhanget hänvisades bl.a. till Europa 2020-strategin och målet att öka den andel av unionens befolkning har en avslutad högre utbildning från 31 procent till 40 procent år 2020. Domstolen fann också att bosättningskravet utgjorde ett lämpligt sätt att nå målet att öka andelen bosatta i Luxemburg med en examen från en högre utbildning. Domstolen medgav att sannolikheten för att studenter som är bosatta i landet när de inleder studierna senare ska etablera sig i Luxemburg är högre än när det gäller studenter som vid denna tidpunkt inte är bosatta i landet.

Luxemburg ansågs dock inte ha visat att bosättningskravet inte gick längre än vad som krävs för att uppnå målet att öka andelen bosatta i Luxemburg med en examen från en högre utbildning. Skälet var att det genom ett sådant krav inte blir möjligt att beakta andra omständigheter som kan visa på den verkliga graden av anknytning mellan den som söker studiemedel och samhället eller arbetsmarknaden i den berörda medlemsstaten. En sådan anknytningsfaktor skulle enligt EU-domstolen kunna vara att en av föräldrarna är en gränsarbetare som arbetar sedan lång tid i landet.

⁸³ Dom av den 20 juni 2013 i mål C-20/12 *Elodie Giersch m.fl. mot État du Grand-Duché de Luxembourg*, ännu inte publicerad i rättsfallssamlingen.

3.6 Vilka rättigheter har migrerande egenföretagare när det gäller tillgång till högre utbildning och rätt till studiemedel?

Även egenföretagare omfattas av funktionsfördragets regler om fri rörlighet och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet.⁸⁴ Begreppet egenföretagare förklaras inte närmare i fördragstexten, men ledning kan hämtas i EU-domstolens praxis. I *Jany-målet* konstaterade domstolen att begreppet i mål om fri rörlighet skulle ges sin vanliga innebörd, d.v.s. ”en person, [som] utan att vara i underordnad ställning när det gäller arbets- och lönevillkor, utövar förvärvsverksamhet på eget ansvar”.⁸⁵

Någon motsvarighet till de uttryckliga rättigheter i fråga om tillgång till utbildning och studiemedel som tillkommer migrerande arbetstagare och deras familjer enligt förordning (EU) nr 492/2011 finns inte när det gäller egenföretagare. Däremot omfattas även egenföretagare och deras familjer av den rätt till likabehandling i fråga om studiemedel som framgår av artikel 24 i rörlighetsdirektivet. I den svenska studiestödslagen (1999:1395) jämföras därför migrerande arbetstagare och egenföretagare i fråga om rätt till studiestöd.

4 Studerandes rätt till fri rörlighet och studiemedel vid studier i en annan medlemsstat

I föregående kapitel har frågan vilka rättigheter som unionsrätten tillerkänner den migrerande arbetskraften och deras familjer i fråga om tillgång till högre utbildning och rätt till studiemedel behandlats. I detta kapitel undersöks vilka rättigheter som i dessa avseenden tillkommer unionsmedborgare som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet i det huvudsakliga eller enda syftet att studera i en annan medlemsstat (studerande).

4.1 Fri rörlighet inom den högre utbildningen

Arbetskraftens fria rörlighet syftar i första hand till att upprätta en inre marknad och få den att fungera. När det gäller att underlätta rörligheten för studerande inom den högre utbildningen har motivet historiskt sett istället varit att det bidrar till att öka kulturutbytet mellan länderna och stärka den sociala sammanhållningen inom EU. Med kunskapssamhälles framväxt har emellertid rörlighet inom den högre utbildningen också kommit att tillmätas allt större ekonomisk betydelse. Det kanske tydligaste uttrycket för detta är att ”smart tillväxt”, d.v.s. en tillväxt grundad på utbildning och forskning, som tidigare har nämnts utgör ett av ledorden i EU:s sysselsättnings- och tillväxtstrategi *Europa 2020*.

⁸⁴ Artiklarna 49, 56 och 57 FEUF.

⁸⁵ Mål C-268/99 *Jany m.fl.* (punkt 37).

4.1.1 Unionsmedborgarskapets betydelse

I centrum för den utveckling som ägt rum vad avser fri rörlighet inom den högre utbildningen står reglerna om unionsmedborgarskapet, vilka infördes i det dåvarande EG-fördraget genom Maastrichtfördraget. Tanken med reglerna var att skapa ett europeiskt medborgarskap grundat på medborgarskap i en medlemsstat, till vilket det skulle knytas en uppsättning rättigheter i syfte att skapa en tydligare europeisk identitet och för att på ett effektivare sätt integrera de personer som flyttar inom unionen.⁸⁶ Efter de fördragsändringar som skedde genom Lissabonfördraget 2009 återfinns reglerna om unionsmedborgarskapet i artiklarna 20–25 i funktionsfördraget (FEUF).

I artikel 20.1 FEUF slås fast att unionsmedborgarskapet ska grundas på medborgarskap i någon av EU:s medlemsstater och att det ska komplettera, inte ersätta, det nationella medborgarskapet. Av artikel 20.2 FEUF framgår att unionsmedborgarna ska ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. Hit hör, förutom en uppsättning politiska rättigheter,⁸⁷ rätten att enligt artikel 21.1 FEUF fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier med de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och den EU-rättsliga lagstiftningen.

Inledningsvis rådde en viss osäkerhet om huruvida reglerna, förutom att tillföra en uppsättning politiska rättigheter, tillförde något nytt eller om de endast upprepade de rättigheter som redan följde av fördraget.⁸⁸ Att unionsmedborgarskapet hade en självständig innebörd stod dock klart genom EU-domstolens avgörande i målet *Martínez Sala*⁸⁹ 1998. Av domen framgår att alla unionsmedborgare som är lagligen bosatta i en medlemsstat kan åberopa de rättigheter som föreskrivs i fördraget och som knyts till unionsmedborgarskapet genom artikel 20.2 FEUF. Hit hör bl.a. förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 18.1 FEUF⁹⁰, som enligt sin lydelse kan göras gällande i alla situationer som omfattas av fördragets tillämpningsområde.

Några år senare konstaterade EU-domstolen i *Grzelczyk-målet*⁹¹ att dessa situationer särskilt omfattar utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Det betyder att förbudet kan åberopas av alla unionsmedborgare, inklusive studerande, som anser sig diskriminerade i

⁸⁶ Towards a Europe for Citizens, 1975 (Bull. EC (8)1975 II no. 12.1.

⁸⁷ Artiklarna 22–24 FEUF.

⁸⁸ More, Gillian, *The Principle of Equal Treatment: From Market Unifier to Fundamental Right?*, i Paul Craig and Grainne de Búrca (Eds), *The Evolution of EU Law*. Oxford University Press, Oxford 1999, s. 539.

⁸⁹ Mål C-85/96 *Martínez Sala*.

⁹⁰ Förbudet har direkt effekt, se förenade målen C-92/92 *Collins* och C-326/92 *Kraul*.

⁹¹ Mål C-184/99 *Grzelczyk*.

samband med att de utnyttjar sin rätt till fri rörlighet. I målet slogs vidare fast att ställningen som unionsmedborgare utgör den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare, på så sätt att personer som befinner sig i samma ställning ska behandlas lika i rättsligt hänseende, oberoende av nationalitet. Det innebär att medlemsstaterna inte heller får missgynna de *egna* medborgare som väljer att utnyttja den fria rörligheten, t.ex. i studiesyfte, i förhållande till de medborgare som inte gör det.⁹²

EU-domstolens uttalanden i ovanstående mål har upprepats i princip alla domar som rör studerandes rättigheter.⁹³ Domarna innehåller ofta också ett uttalande om vikten att avskaffa alla hinder för den fria rörligheten inom utbildningsområdet, av det skälet att främjandet av rörligheten för lärare och studerande enligt funktionsfördraget är ett av målen för EU:s verksamhet.⁹⁴

4.1.2 Uppehållsrätt för studerande

De närmare villkoren för och begränsningarna i unionsmedborgarnas rätt till fri rörlighet och bosättning framgår av rörlighetsdirektivet (2004/38/EG).

För uppehållsrätt överstigande tre månader gäller för studerande att man är inskriven vid en privat eller offentlig institution som är erkänd eller finansierad i enlighet med lagstiftningen i det mottagande landet och att huvudsyftet är att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning. Vidare krävs att man omfattas av en heltäckande sjukförsäkring med giltighet i den mottagande medlemsstaten. Studerande får också avkrävas en försäkran om att de förfogar över tillräckliga tillgångar för sin egen och familjens försörjning för att inte riskera att bli en belastning för det mottagande landets sociala biståndssystem.⁹⁵ Medlemsstaterna får dock inte begära att ett särskilt belopp anges i förklaringen⁹⁶ eller att tillgångarna måste vara den studerandes egna.⁹⁷ Uppehållsrätten gäller endast så länge dessa villkor är uppfyllda.⁹⁸

⁹² Se t.ex. mål C-224/98 *d'Hoop* (punkt 28–31).

⁹³ Ett annat centralt mål är C-413/99 *Baumbast och R*. I målet slog EU-domstolen fast att artikel 21.1 FEUF har direkt effekt, vilket innebär att den kan åberopas av en unionsmedborgare direkt inför en nationell domstol till stöd för en rätt till fri rörlighet och bosättning. För en analys, se Ingmanson, Staffan, *EG-domstolens avgörande i Baumbast och R – Artikel 18.1 EG har direkt effekt*, Europarättslig tidskrift 2002, s. 758–765.

⁹⁴ Se t.ex. mål 147/03 *Kommissionen mot Österrike* (punkt 44).

⁹⁵ Artikel 7.1c.

⁹⁶ Artikel 8.3.

⁹⁷ Se mål C-200/02 *Chen* och mål C-408/03 *Kommissionen mot Belgien*. Av det förra målet framgår att tillgångarna kan tillhöra en i det mottagande landet bosatt förälder och av det senare målet den studerandes partner.

⁹⁸ Artikel 14.

Vid vistelser som överstiger tre månader får det mottagande landet begära att den studerande registrerar sig hos landets behöriga myndigheter. Som villkor för registrering får krävas att personen i fråga företer ett antagningsbevis och att övriga krav för uppehållsrätt är uppfyllda.⁹⁹ En studerande som inom en viss tid inte kan presentera alla handlingar som krävs för registreringen får dock inte utvisas automatiskt.¹⁰⁰ Det mottagande landet får däremot besluta om icke-diskriminerande och proportionella sanktioner om kravet inte uppfylls.¹⁰¹

Rätten till inresa och bosättning gäller även medlemmar av den studerandes familj, oavsett nationalitet.¹⁰² Jämfört med vad som gäller migrerande arbetstagare, egenföretagare och deras familjer är rättigheterna något mer begränsade, på så sätt att släktingar i rakt uppstigande led till den studerande inte omfattas.¹⁰³ Studerande och deras familjemedlemmar som lagligen har uppehållit sig i en annan medlemsstat under en sammanhängande period av fem år har permanent uppehållsrätt i det landet.¹⁰⁴

4.1.3 Studerandes rätt att få tillträde till högre utbildning i en annan medlemsstat

Det finns inga fördragsbestämmelser som ger unionsmedborgarna rätt att få tillträde till högre utbildning i en annan medlemsstat på motsvarande sätt som när det gäller tillträde till arbetsmarknaden. Medlemsstaterna är således fria att utforma sina egna regler och kan t.ex. välja om man ska ha system som grundas på fri tillgång till högre utbildning, utan begränsning av det antal studenter som antas, eller ett system där ett urval görs mellan studenterna. Vid utövandet av denna behörighet är de dock skyldiga att iaktta unionsrätten och särskilt reglerna om fri rörlighet och förbudet mot diskriminering nationalitet i artiklarna 21 FEUF och 18 FEUF.¹⁰⁵ Första stycket i den senare artikeln har följande lydelse:

Inom fördragets tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.

Redan i mitten av 1980-talet slog EU-domstolen i *Gravier-målet*¹⁰⁶ fast att frågor om tillträde till och deltagande i yrkesutbildning omfattas av fördragets

⁹⁹ Artikel 8.1–3.

¹⁰⁰ Mål C-408/03 *Kommissionen mot Belgien*.

¹⁰¹ Artikel 8.2.

¹⁰² Artikel 5. Beträffande familjemedlemmar som inte är unionsmedborgare kan i vissa fall ett visumkrav tillkomma. Vad gäller begreppet familjemedlem, se 3.1.1.

¹⁰³ Artikel 7.4

¹⁰⁴ Artikel 16.

¹⁰⁵ Se bl.a. mål C-73/08 *Bressol m.fl.*

¹⁰⁶ Mål 293/83 *Gravier*.

tillämpningsområde.¹⁰⁷ Det innebär att förbudet i artikel 18 FEUF (dåvarande artikel 7 i EEG-fördraget) hindrar medlemsstaterna från att diskriminera andra medlemsstaters medborgare vad avser villkoren för tillträde till sådan utbildning. I målet gavs vidare begreppet yrkesutbildning en vidsträckt innebörd, som enligt senare praxis även omfattar universitetsstudier.¹⁰⁸ Genom Maastrichtfördraget utsträcktes EU:s befogenheter till att omfatta allmän utbildning, med följd att förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 18 FEUF numera tar sikte på alla former av diskriminerande tillträdesvillkor vad gäller alla former av utbildning på alla nivåer.

Nedan följer några exempel på nationella bestämmelser som i EU-domstolens praxis har ansetts utgöra hinder för rätten att få tillträde till högre utbildning i en annan medlemsstat.

4.1.3.1 *Differentierade studie- och inskrivningsavgifter*

I *Gravier-målet*¹⁰⁹ ansågs den särskilda kursavgift som togs ut av studerande från andra medlemsstater av en belgisk konsthögskola strida mot diskrimineringsförbudet i artikel 18 FEUF. Av praxis följer vidare att migrerande studenter inte får nekas de förmåner som det mottagande landet beviljar de egna medborgarna för att täcka avgifter av detta slag.¹¹⁰ Även regler som uppställer en övre gräns för hur många studenter från andra medlemsstater som kan beviljas en sådan förmån är förbjudna.¹¹¹ Förbudet innebär också att regler som begränsar möjligheten att kräva tillbaka diskriminerande inskrivnings- och studieavgifter är otillåtna.¹¹²

4.1.3.2 *Kvoter, bosättningskrav och andra åtgärder som hindrar eller begränsar tillträde till högre utbildning i en annan medlemsstat*

Unionsrätten hindrar som framgått inte medlemsstaterna från att välja mellan ett system som grundas på fri tillgång till högre utbildning och ett system där

¹⁰⁷ Till stöd för denna ståndpunkt hänvisade domstolen till artikel 128 i EEG-fördraget (nu artikel 166 FEUF i ändrad lydelse) som gav rådet möjlighet att fastställa generella principer för genomförandet av en gemensam politik vad avser yrkesutbildning i syfte att bidra till en utveckling av den gemensamma marknaden.

¹⁰⁸ Mål 24/86 *Blaizot*. Det enda undantaget är enligt domstolen utbildningar som enligt sin särskilda karaktär riktar sig till studerande som önskar att fördjupa sina allmänna kunskaper, snarare än att få tillträde till arbetsmarknaden.

¹⁰⁹ Mål 293/83 *Gravier*. Till stöd för denna slutsats hänvisade domstolen till artikel 128 i EEG-fördraget (nu artikel 166 FEUF i ändrad lydelse) som gav rådet möjlighet att fastställa generella principer för genomförandet av en gemensam politik vad avser yrkesutbildning i syfte att bidra till en utveckling av medlemsländernas ekonomier och den gemensamma marknaden.

¹¹⁰ Mål C-357/89 *Raulin*.

¹¹¹ Mål 42/87 *Kommissionen mot Belgien*.

¹¹² Mål C-47/93 *Kommissionen mot Belgien*.

ett urval görs mellan studenterna. Urvalet kan ske genom att man tillämpar särskilda betygsgränser, anordnar antagningsprov eller liknande.

En följd av rätten till fri rörlighet är att personer som inte kommer in på en spärrad utbildning i hemlandet har möjlighet att söka motsvarande utbildning i en medlemsstat som inte uppställer några sådana begränsningar. Resultatet kan bli att den senare medlemsstaten, till följd av ett växande antal utländska studenter, ser sig tvingande välja mellan att öka utbildningsanslagen eller att dra ner på undervisningens kvalitet. För att motverka en sådan utveckling kan det vara frestande att införa särskilda kvoter eller andra åtgärder som syftar till att minska inflödet av utländska studenter.

I *Kommissionen mot Österrike*¹¹³ hade EU-domstolen att ta ställning till regler som innebar att studenter som avslutat sin utbildning i ett annat EU-land, förutom att förete ett godkänt examensbevis, måste visa att de uppfyllde de särskilda behörighetskrav som uppställs för att komma in på motsvarande utbildning i det land som utfärdat beviset. Reglerna hade delvis sin bakgrund i det faktum att tyska medborgare, som inte kom in på spärrade utbildningar i hemlandet, konkurrerade ut österrikiska studenter på vissa utbildningar. Enligt domstolen missgynnade bestämmelserna studerande som avslutat sina studier i en annan medlemsstat och hade därmed en indirekt diskriminerande effekt. Den österrikiska regeringen ansåg att reglerna var nödvändiga för att motverka bl.a. de budgetmässiga problem som det ökande antalet studerande med examensbevis från andra medlemsstater gav upphov till. Enligt EU-domstolen kunde dessa problem dock undvikas genom andra åtgärder, t.ex. genom att införa särskilda betygsgränser eller tillträdesprov.

Bestämmelser liknande de i det österrikiska målet underkändes av EU-domstolen i ett fördragsbrottsmål mot Belgien.¹¹⁴ En följd av domen blev att den fransktalande gemenskapen i Belgien 2006 beslutade att införa ett kvotssystem som innebar att 70 procent av studieplatserna på vissa medicinska och paramedicinska utbildningar skulle förbehållas studenter som var permanent bosatta i Belgien. Ett syfte med lagstiftningen var att begränsa det stora antalet franska studenter på dessa utbildningar. I *Bressol-målet*¹¹⁵ fann EU-domstolen att dessa antagningskvoter särskilt missgynnade sökande från andra medlemsstater. Belgien försvarade bosättningskravet med hänvisning till bl.a. skyddet för folk-

¹¹³ Mål 147/03 *Kommissionen mot Österrike*. Om den sökta utbildningen inte erbjöds i ursprungslandet skulle sökanden istället visa att han eller hon uppfyllde behörighetskraven för en utbildning som i så hög grad som möjligt liknade den österrikiska utbildningen.

¹¹⁴ Mål C-65/03 *Kommissionen mot Belgien*. Reglerna innebar att utländska studenter måste genomgå ett lämplighetsprov om de inte kunde intyga att de hade tillträde till högskolestudier i hemlandet utan att uppfylla några kompletterande krav.

¹¹⁵ Mål C-73/08 *Bressol m.fl.*

hälsan. Syftet var, menade man, att säkerställa att ett tillräckligt antal studenter som lämnar de medicinska utbildningarna etablerar sig i den franskspråkiga gemenskapen för att på sikt kunna upprätthålla nivån på folkhälsoskyddet. EU-domstolen medgav att folkhälsan kan utgöra ett tvingande allmänintresse, men underkastade därefter de belgiska reglerna ett strängt proportionalitetstest som måste ha gjort det svårt att i praktiken behålla dem.¹¹⁶

4.2 Studerandes rätt till studiemedel i en annan medlemsstat

Alltsedan *Gravier-domen*¹¹⁷ har EU-domstolen tillämpat principen om lika-behandling strikt när det gäller villkor för tillträde till och deltagande i högre utbildning.¹¹⁸ Däremot ansåg domstolen länge att rätten till ekonomiskt bistånd i samband med studier i form av studiebidrag och studielån föll utanför tillämpningsområdet för diskrimineringsförbudet i artikel 18 FEUF.¹¹⁹ I *Lair-målet* (1988) konstaterade EU-domstolen att

”[s]ådana bidrag hör nämligen dels till utbildningspolitiken, vilken inte som sådan har underställts gemenskapsinstitutionernas behörighet [...], dels till socialpolitiken som hör till medlemsstaternas behörighet, såvida den inte är föremål för särskilda bestämmelser i EEG-fördraget [...]”.¹²⁰

4.2.1 Bidar-målet – en vändpunkt

I *Bidar-målet*¹²¹ (2003) hade en ung fransman flyttat med sin mor när hon sökte vård i Storbritannien. Efter att ha avslutat sina gymnasiestudier ansökte han om studielån för universitetsstudier i London. Ansökan avslogs med motiveringen

¹¹⁶ Enligt EU-domstolen åvilade det myndigheterna att visa att en sådan risk verkligen förelåg med avseende på var och en av de aktuella utbildningarna, och att bedöma det maximala antalet studenter som kunde utbildas med iakttagande av önskade kvalitetsnormer för utbildningen. Av analysen skulle framgå hur många utbildade personer som måste etablera sig inom den franskspråkiga gemenskapen för att kunna garantera ett tillräckligt utbud av offentlig sjukvård. Här måste, menade domstolen, dels beaktas i vilken utsträckning studenter som inte var bosatta inom det aktuella territoriet kunde komma att etablera sig där senare, dels i vilken utsträckning de som redan var bosatta där kunde komma att arbeta utanför Belgien efter utbildningen. Om det därefter ansågs föreligga en verklig risk för folkhälsoskyddet måste den nationella domstolen avgöra om reglerna var ägnade att säkerställa skyddet för folkhälsan och om det fanns andra sätt att uppnå målet som begränsar den fria rörligheten mindre. Som exempel nämndes åtgärder som uppmuntrar studerande i den franskspråkiga gemenskapen att etablera sig där efter studierna eller som syftar till att uppmuntra studenter som utbildat sig någon annanstans att etablera sig där.

¹¹⁷ Mål 293/83 *Gravier*.

¹¹⁸ Se även dom av den 4 oktober 2012 i mål C-75/11 *Kommissionen mot Österrike*, ännu inte publicerad i rättsfallssamlingen. I domen ansågs de regler enligt vilka i princip enbart studerande vars föräldrar mottar österrikiskt familjebidrag kan få nedsatt pris på transporter indirekt diskriminera studerande från andra medlemsstater. Reglerna stred därför artiklarna 18, 20 och 21 FEUF.

¹¹⁹ Se t.ex. mål 197/86 *Brown*.

¹²⁰ Mål 39/86 *Sylvie Lair* (punkt 15).

¹²¹ Mål C-209/03 *Bidar*.

att utlänningar som kommit till landet enbart eller huvudsakligen för att studera inte ansågs ha sitt hemvist i landet vilket var ett villkor för att ha rätt till studiemedel. Det gällde även om dessa personer varit bosatta i landet i tre år, vilket räckte för att hemvistkravet skulle anses uppfyllt för övriga grupper icke yrkesverksamma unionsmedborgare. Eftersom kravet lättare uppfylldes av värdlandets egna medborgare hade det enligt EU-domstolen en diskriminerande effekt.

Med avvikelse från sin tidigare praxis slog domstolen därefter fast att såväl studielån som studiebidrag omfattas av fördragets tillämpningsområde i materiellt hänseende. Till stöd för denna slutsats hänvisades till de ändringar i unionsrätten som ägt rum på senare år, särskilt införandet av reglerna om ett unionsmedborgarskap och ett särskilt kapitel om utbildning och yrkesutbildning i EG-fördraget.¹²² Domstolen tillade dock att medlemsstaterna, i syfte att försäkra sig om att det bistånd för studier som ges till utländska studerande inte blir en orimlig börda som kan påverka nivån på det samlade bistånd som ges, får kräva en *viss grad av samhällsintegration*. I målet ansågs det krav på tre års bosättning som räckte för att hemvistkravet skulle anses uppfyllt för andra unionsmedborgare än studerande säkerställa en tillräcklig grad av samhällsintegration.

4.2.2 Betydelsen av rörlighetsdirektivet och Förster-målet

Domen i *Bidar* meddelades efter det att rörlighetsdirektivet (2004/38/EG) antagits, men innan dess tiden för dess genomförande gått ut. Av artikel 24.1 i direktivet slås fast att unionsmedborgare som uppehåller sig i en annan medlemsstat har rätt till likabehandling med det mottagande landets medborgare inom de områden som omfattas av fördraget. Av artikel 24.2 framgår dock, med undantag från denna bestämmelse, att medlemsstaterna själva får besluta om studiebidrag eller studielån ska beviljas andra än ekonomiskt aktiva personer och deras familjemedlemmar innan permanent uppehållsrätt erhållits, d.v.s. efter fem års laglig och sammanhängande bosättning.

Frågan är hur denna bestämmelse förhåller sig till uttalandet i *Bidar-domen* om att rätt till studiemedel kan föreligga redan när en person uppnått en viss grad av samhällsintegration. Till saken hör att vid tidpunkten för domen så grundades rätten till bosättning för icke yrkesverksamma unionsmedborgare på flera olika direktiv, vilka har upphävts och ersatts av rörlighetsdirektivet. Personer som rest till en annan medlemsstat för att studera omfattades av det

¹²² Nu Avdelning XII - Utbildning, yrkesutbildning, ungdomsfrågor och idrott.

s.k. studentdirektivet¹²³, som innehöll en bestämmelse om att studerande fick undantas från rätten till studiemedel. I *Bidar-fallet* omfattades klaganden emellertid av ett annat av de s.k. bosättningsdirektiven¹²⁴, något som kom att få en avgörande betydelse för utgången i målet. Av domskälen framgår nämligen att om han hade rest till Storbritannien i syfte att studera, så skulle han till följd av undantaget i studentdirektivet inte haft rätt till studiemedel. Som situationen nu var kunde han åberopa förbudet mot diskriminering i artikel 12 EG (nu artikel 18 FEUF), eftersom han grundade sin rätt till bosättning på ett annat direktiv som inte innehöll ett sådant undantag.¹²⁵

Genomförandet av rörlighetsdirektivet aktualiserade frågan om denna skillnad i behandling fortfarande kan upprätthållas.¹²⁶ Som tidigare nämnts får medlemsstaterna enligt artikel 24.2 kräva permanent uppehållsrätt som villkor för att bevilja studiestöd för andra än migrerande arbetstagare, egenföretagare och deras familjer.¹²⁷ I artikeln görs i detta avseende ingen skillnad mellan unionsmedborgare som utnyttjat sin rätt till fri rörlighet för att studera i en annan medlemsstat eller, som utan att förvärvsarbeta, uppehåller sig där i andra syften.

Ett klagörande kom genom *Förster-domen*¹²⁸ (2008). Frågan i målet var om kravet i nederländsk rätt på fem års sammanhängande bosättning som villkor för att beviljas studiemedel var förenligt med förbudet i artikel 18 FEUF och unionsmedborgarnas rätt till fri rörlighet i 21 FEUF. Av domen framgår för det första att ett sådant krav inte går utöver vad som kan anses nödvändigt för att säkerställa att den studerande uppnått en viss grad av samhällsintegration. För det andra framgår att det vid tillämpningen av ett sådant krav är utan betydelse om personen rest in i landet för att studera eller vistas där i andra syften. Proportionalitetsprincipen kräver dock att bosättningskravet måste tillämpas utifrån klara och i förväg kända kriterier.¹²⁹

¹²³ Rådets direktiv 93/96/EEC av den 29 oktober 1993 om rätt till bosättning för studenter, EGT 317, 18.12.1993, s. 59–60 (upphävd).

¹²⁴ Rådets direktiv 90/364/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning, EGT L 180, 13.7.1990, s. 26–27 (upphävd).

¹²⁵ Se särskilt punkt 45 och 46 i domen.

¹²⁶ Direktivet skulle vara genomfört i medlemsstaterna senast den 30 april 2006.

¹²⁷ Till stöd för en sådan tolkning, se Dougan, Michael, *Fees, Grants, Loans and Dole Cheques: Who Covers the Costs of Migrant Education within the EU?*, 42 *Common Market Law Review* (2005), s. 973.

¹²⁸ Mål C-158/07 *Förster*.

¹²⁹ Se särskilt punkterna 44 och 52–56. För en kommentar av domen, se Golynger, Oxana, *Case C-158/07 Jacqueline Förster mot Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, 46 *Common Market Law Review* (2009), s. 2021–2039.

4.2.3 Baumbast-målet och proportionalitetsprincipens betydelse

Enligt *Förster-domen* får som framgått medlemsstaterna kräva permanent uppehållsrätt, d.v.s. fem års sammanhängande bosättning, som villkor för att bevilja studiemedel till andra unionsmedborgare än migrerande arbetstagare, egenföretagare och deras familjer. Till följd av EU-domstolens avgörande i *Baumbast-målet*¹³⁰ (2002) går det emellertid inte att utesluta att ett sådant krav i vissa fall kan anses utgöra en oproportionerlig inskränkning i rätten till fri rörlighet.

I målet hade en tysk medborgare som var bosatt i Storbritannien fått avslag på sin ansökan om permanent uppehållstillstånd. Som skäl anfördes bl.a. att han inte uppfyllde kravet i ett av de s.k. bosättningsdirektiven¹³¹ på att omfattas av en heltäckande sjukförsäkring, av det skälet att hans försäkring inte omfattade akutsjukvård.¹³² EU-domstolen slog i domen fast att rätten för unionsmedborgarna att uppehålla sig i en annan medlemsstat följer av en klar och tydlig bestämmelse i artikel 18.1 EG (nu artikel 21.1 FEUF). Denna rättighet begränsas av de villkor och begränsningar som anges i EU-lagstiftningen som enligt domstolen dock är underställd unionsrättens allmänna principer, särskilt proportionalitetsprincipen. Med detta sagt konstaterades att kravet på att sjukförsäkringen även måste omfatta akutsjukvård utgjorde en oproportionerlig inskränkning i rätten till fri rörlighet och bosättning.¹³³ Domen får tolkas så att de villkor för rätten till fri rörlighet och bosättning som uppställs i den EU-rättsliga lagstiftningen inte är absoluta. I stället anges i denna lagstiftning de samhällsintressen som i det enskilda fallet ska vägas mot dessa rättigheter.

Om ovanstående resonemang tillämpas på kravet i rörlighetsdirektivet på permanent uppehållsrätt som villkor för rätt till studiemedel (2004/38/EG) så är det inte omöjligt att EU-domstolen under vissa förhållanden skulle betrakta det som ett oproportionerligt ingrepp i den fria rörligheten. Än så länge finns det dock inga domar som pekar i denna riktning.

4.3 Export av studiemedel

Av samma skäl som det på EU-nivå saknas regler om en skyldighet för medlemsstaterna att inrätta ett system för studiestöd, så finns det inte heller några

¹³⁰ Mål C-413/99 *Baumbast och R*. För en analys, se Ingmanson, Staffan, *EG-domstolens avgörande i Baumbast och R – Artikel 18.1 EG har direkt effekt*, Europarättslig tidskrift 2002, s. 758–765.

¹³¹ Direktiv 90/364/EEG.

¹³² I likhet med vad som gäller enligt rörlighetsdirektivet innehöll de tidigare direktiven om rätt till fri rörlighet och bosättning för icke yrkesverksamma personer krav på tillräckliga medel och en heltäckande sjukförsäkring.

¹³³ Se särskilt punkterna 90–93 i domen.

regler som ger unionsmedborgarna rätt ta med sig (exportera) sådant stöd vid studier utomlands. De länder som deltar i Bolognaprocessen, däribland samtliga EU-länder, har däremot uppmanats att vidta nödvändiga åtgärder för att möjliggöra en sådan export.¹³⁴ Av större intresse i denna rapport är emellertid den praxis som EU-domstolen har utvecklat på området och som innebär att de medlemsstater som tillåter export av studiemedel, inte får uppställa villkor för denna export som hindrar den fria rörligheten.

4.3.1 Krav på att studierna ska utgöra en fortsättning på studier i hemlandet

I förenade målen *Morgan och Bucher*¹³⁵ var frågan om regler som begränsar möjligheten att exportera studiemedel kan utgöra en inskränkning i strid med fördragets regler om fri rörlighet för unionsmedborgare. I målen hade två tyska medborgare nekats studiebidrag för studier i Storbritannien respektive Nederländerna. Avslagsbesluten grundades på att studierna inte uppfyllde kraven i tysk federal rätt på att utgöra en fortsättning på studier som bedrivits under minst ett år i Tyskland.

EU-domstolen slog fast att det faktum att medlemsstaterna själva får besluta om utbildningssystemens organisation inte befriar dem från att vid utövandet av denna behörighet iaktta unionsrätten. En medlemsstat som gör det möjligt att ta med sig bidraget utomlands måste därför säkerställa att de villkor som uppställs inte utgör en omotiverad inskränkning i den fria rörligheten. Kravet att studierna måste utgöra en fortsättning på studier som bedrivits under minst ett år i Tyskland ansågs kunna avskräcka tyska medborgare från att studera i andra medlemsstater. Domstolen ansåg vidare att kravet inte var nödvändigt för att skapa incitament för att snabbt avsluta studierna och för att förhindra ett utnyttjande av bidragssystemen i flera medlemsstater, vilket den tyska regeringen hävdade. Vad gäller det första argumentet ansågs ettårsregeln tvärtom kunna leda till att den sammanlagda studietiden förlängdes och att den därför inte var lämplig för att uppnå målet. Det senare argumentet avfärdades med att inget tydde på att kravet kunde vara ett lämpligt medel för att undvika en kumulation av anspråk på studiebidrag.

Med hänvisning till *Bidar-domen* hävdades slutligen från tyskt håll att ettårsregeln syftade till att undvika att det bistånd som beviljas för studier i andra medlemsstater blir en orimlig börda som kan få betydelse för nivån på det bistånd som totalt kan ges.¹³⁶ Enligt EU-domstolen kan resonemanget i *Bidar* om

¹³⁴ Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28–29 April 2009.

¹³⁵ Förenade målen C-11/06 och C-12/06 *Morgan och Bucher*.

¹³⁶ Se mål C-209/03 *Bidar* (punkt 56).

risken för en orimlig börda och kravet på en viss grad av samhällsintegration även tillämpas på bidrag som beviljas för studier utomlands. Däremot ansågs det inte applicerbart i en situation som denna, där klagandena var tyska medborgare och uppvuxna i Tyskland och därför fullt integrerade i landet.

4.3.2 Krav på bosättning i den bidragsgivande medlemsstaten

Förenade målen *Prinz och Seeberger*¹³⁷ (2013) rörde bestämmelser i den tyska studiestödslagen enligt vilka det krävdes minst tre års stadigvarande bosättning i Tyskland som villkor för obegränsat studiestöd i samband med utlandsstudier. Målen hade sitt ursprung i en tvist där två tyska medborgare nekats studiestöd för att genomgå en universitetsutbildning i ett annat EU-land av det skälet att bosättningskravet inte var uppfyllt eftersom de bott långa perioder utomlands med sina föräldrar.

Enligt EU-domstolen kan ett bosättningskrav begränsa den fria rörligheten genom att avskräcka en medlemsstats egna medborgare från att studera i en annan medlemsstat. Tyskland försvarade reglerna med att de syftade till att säkerställa att endast studerande som är tillräckligt integrerade i Tyskland ska ha rätt till ekonomiskt stöd vid utlandsstudier. Domstolen upprepade vad som sagts i tidigare mål om att det är legitimt att kräva en viss grad av samhällsintegration för att förvissa sig om att det stöd som ges till studerande från andra medlemsstater inte blir en orimlig börda som kan hota nivån på det bistånd som totalt kan ges. Den bevisning som krävs för att påvisa en sådan grad av integration får dock inte vara av alltför exkluderande karaktär, genom att för stor vikt läggs vid en omständighet som inte nödvändigtvis är representativ för den verkliga graden av anknytning. Andra faktorer måste också kunna beaktas. Som exempel på sådana faktorer nämndes att den studerande är medborgare i landet och har genomfört en betydande del av sin skolgång där, familjeband, anställning i landet, språkkunskaper och andra sociala eller ekonomiska band. Ett krav på tre års bosättning som enda anknytningsfaktor ansågs vara alltför generellt och utesluta alltför många personer från ekonomiskt stöd vid utlandsstudier. Bestämmelsen var därför inte proportionell i förhållande till de eftersträvade målen.

Den tyska studiestödslagen innehåller även ett undantag från bosättningskravet som var föremål för prövning i *Meneses-målet*.¹³⁸ Undantaget innebär att studiestöd kan beviljas tyska medborgare som är stadigvarande bosatta

¹³⁷ Dom av den 18 juli 2013 i förenade målen C-523/11 *Laurence Prinz mot Region Hannover* och C-585/11 *Philipp Seeberger mot Studentenwerk Heidelberg*, ännu inte publicerade i rättsfallssamlingen.

¹³⁸ Dom av den 24 oktober 2013 i mål C-220/12 *Andreas Ingemar Thiele Meneses mot Region Hannover*, ännu inte publicerad i rättsfallssamlingen.

utomlands, under förutsättning att studierna bedrivs i bosättningsstaten eller i ett grannland till denna stat. Rätten till studiestöd gäller dock endast om det framstår som befogat på grund av särskilda skäl, ett villkor som har kommit att tolkas restriktivt. Av de administrativa bestämmelser som preciserar tillämpningen av undantaget följer vidare att tyska medborgare som är bosatta i utlandet ska uppmanas att ansöka om studiestöd i vistelslandet och i första hand hänvisas till studier i Tyskland. Med tanke på undantagets begränsade räckvidd ansåg EU-domstolen att det inte innebär någon reell begränsning av på kravet på tre års stadigvarande bosättning i Tyskland. Domstolen upprepade därefter vad som sagts i *Prinz och Seeberger*¹³⁹, nämligen att ett bosättningskrav som enda anknytningsfaktor innebär att för stor vikt läggs vid en omständighet som inte nödvändigtvis är representativ för den verkliga graden av anknytning till den bidragsgivande medlemsstaten.

4.3.3 Krav på att studierna ska leda fram till ett intyg om yrkesbehörighet

I *Elrick-målet*¹⁴⁰ hade en tysk medborgare som var stadigvarande bosatt i Tyskland ansökt om studiebidrag för att genomgå en ettårig yrkesutbildning i Storbritannien. Ansökan avslogs med motiveringen att utbildningen inte uppfyllde kraven på att utgöra en sådan tvåårig utbildning som leder fram till ett intyg om yrkesbehörighet. Istället ansågs den jämförbar med en ettårig yrkesvägledande utbildning vid en tysk yrkesskola (Berufsfachschule). En sådan utbildning berättigar till studiebidrag endast om den genomfås i Tyskland. Följden blev att sökanden ställdes inför valet mellan att avstå från att genomgå utbildningen i en annan medlemsstat eller att avstå från studiebidrag.

Enligt EU-domstolen kunde kravet på att utbildningen måste leda fram till ett intyg om yrkesbehörighet avskräcka tyska medborgare från att utnyttja den fria rörligheten. Den tyska regeringen motiverade reglerna med lagstiftarens val att bevilja bidrag för utlandsstudier utifrån den normalt förutsägbara nyttan med studierna, vilket innebär att man prioriterar studier som ger den studerande bästa möjliga chanser på arbetsmarknaden. Enligt regeringen gav den aktuella utbildningen endast en låg kompetens som endast marginellt kunde förbättra de studerandes chanser på arbetsmarknaden. EU-domstolen ansåg att det av dessa argument inte framgick hur målet att endast subventionera utbildningar utomlands som förbättrar den studerandes chanser på arbetsmarknaden garanteras av

¹³⁹ Dom av den 18 juli 2013 i förenade målen C-523/11 *Laurence Prinz mot Region Hannover* och C-585/11 *Philipp Seeberger mot Studentenwerk Heidelberg*, ännu inte publicerade i rättsfallssamlingen.

¹⁴⁰ Dom av den 24 oktober 2013 i mål C-275/12 *Samantha Elrick v Bezirksregierung Köln*, ännu inte publicerad i rättsfallssamlingen.

den aktuella lagstiftningen. Det gällde i synnerhet villkoret att utbildningen ska vara minst två år utan att utbildningens inriktning eller innehåll beaktas, samtidigt som en utbildning som inte uppfyller detta villkor, men som ges i Tyskland, i vissa fall kan berättiga till studiebidrag. Villkoret ansågs inkonsekvent och stod därför inte i proportion till det eftersträvade målet.

5 Svenska studiemedel och EU-rätten

I detta kapitel behandlas frågan om vilka anpassningar som har gjorts i svensk rätt för att möta de krav som EU-rätten ställer (kapitel 3 och 4) i fråga om andra EU-medborgares rätt till svenska studiemedel och svenska medborgares rätt att ta med sig studiemedel vid studier i en annan medlemsstat.

5.1 Allmänna förutsättningar för rätt till studiemedel

Rätten till svenskt studiestöd regleras i studiestödslagen (1999:1395), studiestödsförordningen (2000:655) och i föreskrifter som antas av Centrala studiestödsnämnden (CSN). Studiestödet utgörs huvudsakligen av studiehjälp och studiemedel. Studiehjälp lämnas främst till elever inom gymnasieskolan och kan endast i viss omfattning lämnas för studier utomlands.¹⁴¹ Studiemedel är däremot främst avsedda att täcka levnadsomkostnader under studietiden och lämnas i första hand till vuxna studerande för studier inom universitet och högskola.¹⁴²

En förutsättning för rätt till studiemedel är att studierna bedrivs på minst halvtid och under minst tre veckor.¹⁴³ För eftergymnasiala studier finns ingen nedre åldersgräns för rätt till studiemedel. Däremot finns en övre åldersgräns på 56 år, men rätten till studielån får dock begränsas redan från 47 års ålder.¹⁴⁴

Studiemedel består av en bidragsdel och en lånedel; studiebidrag och studielån.¹⁴⁵ Det finns två olika nivåer på studiebidraget, en generell och en högre

¹⁴¹ I juni 2013 presenterade 2012 års studiehjälpstudier utredning betänkandet SOU 2013:52 *Moderniserad studiehjälp*. Utredaren har bl.a. haft i uppdrag att undersöka om studiehjälpen kan utformas på ett sätt så att den undantas från reglerna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, EUT L 166, 30.4.2004, s. 1. Hittills har studiebidraget och det extra tillägget inom studiehjälpen från svenskt håll betraktats som familjeförmåner som omfattas av denna förordning, eftersom stödet utgår under tid då den studerande omfattas av föräldrarnas underhållsskyldighet.

¹⁴² Studiemedel kan på vissa villkor också lämnas till vuxna studerande på grundskole- och gymnasienivå.

¹⁴³ 3 kap. 5 § studiestödslagen.

¹⁴⁴ 3 kap. 3 § studiestödslagen. Reglerna har nyligen ändrats (lag 2013:1119, prop. 2013/14:1). Tidigare gällde en övre åldersgräns på 54 år och att rätten till studielån fick begränsas från 45 års ålder.

¹⁴⁵ 3 kap. 1 § studiestödslagen.

nivå, varav den högre bidragsnivån riktar sig främst till de grupper som är i särskilt behov av kompetensförstärkning. Till studerande med barn får även ett tilläggsbidrag lämnas.¹⁴⁶ Studielån kan också lämnas i form av tilläggsån och merkostnadslån. Tilläggsån kan lämnas till studerande som är 25 år eller äldre och som före studiernas början haft en viss inkomst, medan merkostnadslån kan lämnas till studerande som har vissa extra kostnader under studietiden.¹⁴⁷ Studiemedel för studier på eftergymnasial nivå lämnas enligt huvudregeln under högst 240 veckor.¹⁴⁸ Studiemedel kan lämnas för studier i såväl Sverige som utomlands. Vad gäller utlandsstudier gäller delvis olika regler beroende på om studierna bedrivs inom eller utanför Norden.

Även utländska medborgare har under vissa förutsättningar rätt till studiemedel för studier i Sverige eller utomlands. Ekonomiskt aktiva personer och deras familjer som omfattas av EU-rätten, EES-avtalet¹⁴⁹ eller det särskilda avtalet om fri rörlighet mellan EU och Schweiz, jämställs med svenska medborgare i fråga om rätt till studiemedel. Det gäller också personer med permanent uppehållsrätt i Sverige. Beträffande icke yrkesverksamma personer görs en viktig skillnad mellan unionsmedborgare och andra utlänningar, även om den inte tydligt framgår av lagtexten. Skillnaden består i att endast den förra gruppen kan härleda rättigheter ur den praxis som EU-domstolen har utvecklat med stöd av reglerna om unionsmedborgarskapet och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet.¹⁵⁰

Beslut om rätt till studiestöd fattas efter ansökan av Centrala studiestödsnämnden (CSN).¹⁵¹ Ett beslut att inte bevilja studiestöd kan överklagas till Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS). Nämndens beslut får inte överklagas.¹⁵²

5.2 Det svenska materialet

Undersökningen av det svenska rättsliga materialet omfattar studiestödslagen, studiestödsförordningen, CSN:s föreskrifter, lagförarbeten och sådana avgöranden från ÖKS som anses principiellt viktiga eller som har bedömts ha ett allmänt intresse genom att vara vägledande i liknande situationer.¹⁵³ Avgöranden

¹⁴⁶ 3 kap. 13 a § studiestödslagen.

¹⁴⁷ 3 kap. 14 och 15 §§ studiestödslagen.

¹⁴⁸ 3 kap. 8 § studiestödslagen.

¹⁴⁹ Genom EES-avtalet omfattas också EFTA-länderna (Norge, Island och Liechtenstein) av EU:s regler om fri rörlighet för personer.

¹⁵⁰ Se kapitel 4.

¹⁵¹ 1 kap. 2 § studiestödslagen.

¹⁵² 6 kap. 11 § studiestödslagen.

¹⁵³ Avgörandena som publicerats på myndighetens hemsida omfattar perioden 2006–2 juni 2014, se <http://www.oks.se/>.

som rör andra frågor än rätt till studiemedel, t.ex. krav på återbetalning av sådant stöd, behandlas inte även om frågan kan ha EU-rättsliga aspekter.

Några av de undersökta avgörandena från ÖKS avser rätt till studiemedel för studier på grund- eller gymnasienivå. Att de trots det ingår i undersökningen beror på att de rör tolkningen av centrala begrepp i den svenska lagstiftningen eller unionsrätten eller av andra skäl är av mer allmänt intresse.

När ÖKS prövar ett överklagande undersöks först om rätt till studiemedel föreligger med stöd av svensk lag och tillämpliga föreskrifter. Om så inte anses vara fallet prövas därefter om en sådan rätt kan finnas med stöd av unionsrättens bestämmelser och EU-domstolens praxis.

5.3 Rätt till studiemedel för studier i Sverige vad avser ekonomiskt aktiva unionsmedborgare och personer med permanent uppehållsrätt

Av förordning (EU) 492/2011, artikel 24 i rörlighetsdirektivet och EU-domstolens praxis framgår att migrerande arbetstagare, egenföretagare och deras familjer samt personer med permanent uppehållsrätt ska likabehandlas med det mottagande landets medborgare vad gäller rätt till studiemedel.

5.3.1 Den svenska regleringen

1 kap. 4 § studiestödslagen har följande lydelse:

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.

Även utlänningar med permanent uppehållsrätt i Sverige som kan härleda rättigheter i fråga om sociala förmåner från EU-rätten ska enligt 1 kap. 5 § studiestödslagen jämföras med svenska medborgare vad gäller rätten till studiestöd.

5.3.2 Avgöranden från ÖKS

ÖKS har i flera fall haft att pröva om en sökande kan anses tillhöra någon av de grupper som ska jämföras med svenska medborgare i studiemedelshänseende

eller om det finns ett samband mellan de aktuella studierna och det tidigare arbetet.

5.3.2.1 *Migrerande arbetstagare och egenföretagare*

Begreppet migrerande arbetstagare är som framgått ett unionsrättsligt begrepp som inte ska ges en restriktiv tolkning. Det avgörande är att personen i fråga utför ett faktiskt och verkligt arbete som inte utförs i så begränsad omfattning att det framstår som ett marginellt komplement.¹⁵⁴

En person som tidigare arbetat halvtid, men som under studietiden gått ner till att arbeta cirka 5 timmar i veckan, har av ÖKS ansetts behålla sin status som migrerande arbetstagare och därmed haft rätt till studiemedel på denna grund.¹⁵⁵ Däremot ansågs i ett fall en person som tidigare arbetat drygt halvtid men som under studietiden endast arbetade cirka 1,5 timmar i veckan ha förlorat denna status.¹⁵⁶ Uttag av sparade semesterdagar kan enligt nämnden jämföras med arbete vid bedömningen av om en person ska betraktas som migrerande arbetstagare under studietiden, däremot inte tjänstledighet.¹⁵⁷

Som tidigare nämnts behåller en unionsmedborgare som blivit ofrivilligt arbetslös sin status som migrerande arbetstagare i det mottagande landet.¹⁵⁸ Enligt ÖKS gäller detta även då arbetslösheten beror på att en tidsbegränsad anställning går ut. Av det skälet ansågs i ett fall en man kunna härleda en rätt till studiemedel ur sin hustrus status som migrerande arbetstagare, trots att hon blivit ofrivilligt arbetslös på grund av att hennes vikariat löpt ut.¹⁵⁹

ÖKS har även haft att ta ställning till vem som ska anses som migrerande egenföretagare vid tillämpningen av studiestödslagen. I ett fall hade en i Sverige bosatt tysk kvinna förvärvat en fastighet. Hon hade en enskild firma som var momsregistrerad, men saknade F-skattsedel och anställda. Frågan var om kvinnans styvson, som också var tysk medborgare, skulle betraktas som barn till en migrerande egenföretagare och ha rätt till studiemedel på denna grund. Enligt CSN kunde kvinnan inte ses som en migrerande egenföretagare eftersom det inte framgick om hon tillhandahöll några tjänster eller varor mot vederlag.

¹⁵⁴ Se 3.1.3 och där angivna rättsfall.

¹⁵⁵ Beslut 2012-10-15, Dnr: 2012-02418. Se även Beslut 2012-01-30, Dnr: 2012-00073 och Beslut 2011-09-19, Dnr: 2011-03782.

¹⁵⁶ Beslut 2013-01-28, Dnr: 2012-05577.

¹⁵⁷ Beslut 2013-12-02, Dnr: 2013-02781.

¹⁵⁸ Se 3.2.2.

¹⁵⁹ Beslut 2013-01-28, Dnr: 2012-05416. Till stöd för sin uppfattning hänvisade nämnden till mål C-413/01 *Ninni-Orasche*. Av domen framgår att den nationella domstolen vid en prövning av om arbetslösheten är ofrivillig eller inte bl.a. får beakta faktorer som sedvänjan inom branschen, möjligheterna att finna ett arbete som inte är tidsbegränsat och möjligheterna att förlänga anställningsavtalet. Se även Beslut 2013-04-22, Dnr: 2013-00747 där en person med en provanställning var att betrakta som en migrerande arbetstagare.

Istället var hon enligt CSN att betrakta som kapitalägare som inte kan jämföras med en egenföretagare. Även Migrationsverket gjorde bedömningen att hon inte var egenföretagare, utan att hon hade uppehållsrätt på grund av tillräckliga medel för sin försörjning. Enligt ÖKS kunde det inte uteslutas att verksamheten var att betrakta som egenföretagande i EU-rättens mening.¹⁶⁰ Däremot bedömdes den vara av så begränsad och marginell omfattning att hon inte var att betrakta som en migrerande egenföretagare.¹⁶¹ ÖKS kom till samma slutsats i ett ärende som rörde en polsk medborgare som ansåg sig berättigad till studiemedel i egenskap av migrerande egenföretagare. Avslagsbeslutet grundades i detta fall på att hon inte hade visat någon dokumentation eller annat underlag som styrkte i vilken omfattning hon arbetat eller att vederlag utgått.¹⁶²

5.3.2.2 Familjeanknytning

Enligt ÖKS ska även styvbarn till migrerande arbetstagare och egenföretagare jämföras med svenska medborgare i fråga om rätt till studiemedel.¹⁶³

Nämnden har i ett beslut avslagit ett överklagande från en polsk medborgare som vid 23 års ålder flyttade till Sverige för att bo med sin pappa som vid tiden för ansökan arbetade i landet. Skälet var att han inte lyckats bevisa att han var beroende av pappan för sin försörjning. Till stöd för beslutet hänvisas till rörlighetsdirektivet (2004/38/EG), som ÖKS anser ska tolkas så att endast barn över 21 år som är beroende av föräldrarnas för sin försörjning kan härleda en rätt till studiemedel ur föräldrarnas status som migrerande arbetstagare.¹⁶⁴

ÖKS har i flera ärenden också haft att ta ställning till om en maka/make/sambo till en migrerande arbetstagare eller egenföretagare har rätt till svenska studiemedel. Ett avgörande rörde en tredjelandsmedborgare som nekats studiemedel och vars make, som var EU-medborgare, tidigare hade arbetat i Sverige. Överklagandet avslogs med motiveringen att maken vid tidpunkten för ansökan hade slutat att arbeta och påbörjat en utbildning som saknade anknytning till yrkesområdet. Kvinnan kunde därför inte härleda någon

¹⁶⁰ Nämnden menade att det ur EU-domstolens praxis inte klart gick att utläsa om en person i kvinnans situation kan betraktas som migrerande egenföretagare.

¹⁶¹ Beslut 2013-08-26, Dnr: 2013-02294.

¹⁶² Beslut 2014-01-27, Dnr: 2013-04442.

¹⁶³ Beslut 2013-08-26, Dnr: 2013-02294. Se även Beslut 2009-09-29, Dnr: 2009-02603. ÖKS avslög här ett överklagande från en tredjelandsmedborgare som bodde med sin mamma och styvfar i Sverige. Styvfadern var visserligen brittisk medborgare men var inte anställd eller egenföretagare när klaganden i målet kom till Sverige.

¹⁶⁴ Beslut 2011-01-31, Dnr: 2011-00144. En tolkning som senare visat sig riktig, se mål C-423/12 *Flora May Reyes*.

rätt till studiemedel från sin man.¹⁶⁵ Nämnden kom till samma slutsats i ett annat ärende där klaganden, en tredjelandsmedborgare, var sambo med en fransk medborgare som sedan ankomsten till Sverige studerade på heltid.¹⁶⁶ Däremot ansågs i ett fall en kvinna, vars norske make genomgick en doktorandutbildning i Sverige, berättigad till studiemedel för studier vid ett svenskt universitet. Enligt ÖKS får vid en helhetsbedömning personer som genomgår en betald doktorandutbildning betraktas som migrerande arbetstagare i EU-rättslig mening, oavsett om ersättningen utgår i form av lön eller skattepliktigt utbildningsbidrag.¹⁶⁷

5.3.2.3 Samband mellan studier och tidigare arbete

För att statusen som migrerande arbetstagare ska behållas när en person slutar att arbeta och börjar studera krävs, enligt huvudregeln, att det finns ett samband mellan den tidigare yrkesutövningen och studierna.¹⁶⁸ En dansk medborgare som hade arbetat på en förskola men som sagt upp sig för att studera på det religionsvetenskapliga programmet vid ett svenskt universitet ansågs därför ha förlorat sin status som migrerande arbetstagare. Någon rätt till studiemedel förelåg därför inte.¹⁶⁹

I ett annat fall hade ÖKS att pröva ett avslag på en ansökan om studiemedel från en i Sverige bosatt grekisk medborgare som arbetade som egenföretagare inom fotografering och video. Ansökan avsåg studier på grund- och gymnasienivå vid Komvux och ansågs därför inte som en sådan vidareutbildning inom yrkesområdet som ger rätt till studiemedel.¹⁷⁰ Nämnden kom till samma slutsats i ett mål som rörde en polsk kvinna som slutat sitt arbete som lokalvårdare för att studera på gymnasienivå.¹⁷¹

5.3.2.4 Arbete parallellt med studierna

Av *L.N.-målet*¹⁷² framgår att det, för frågan om en unionsmedborgare ska betraktas som migrerande arbetstagare och därmed likställas med det mottagande landets medborgare, saknar betydelse att vederbörande rest in i landet i det ursprungliga syftet att studera.¹⁷³ Det avgörande är om man under den tid

¹⁶⁵ Beslut 2008-02-18, Dnr: 2007-04960.

¹⁶⁶ Beslut 2010-04-26, Dnr: 2010-00750.

¹⁶⁷ Beslut 2012-12-03, Dnr: 2012-05441.

¹⁶⁸ Se 3.2.2 och där angivna rättsfall.

¹⁶⁹ Beslut 2008-01-21, Dnr: 2007-04996.

¹⁷⁰ Beslut 2008-04-14, Dnr: 2008-00557.

¹⁷¹ Beslut 2011-06-13, Dnr: 2011-01754. Se även Beslut 2008-02-18, Dnr: 2007-04960.

¹⁷² Dom av den 21 februari 2013 i mål C-46/12 L. N. *mot Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte*, ännu inte publicerad i rättsfallssamlingen.

¹⁷³ Se 3.2.3.

ansökan avser arbetar i en omfattning som gör att man kan ska betraktas som migrerande arbetstagare i den mening som avses i artikel 45 FEUF. ÖKS har med hänvisning till denna dom bifallit ett överklagande av CSN:s beslut att inte bevilja studiemedel, som grundades på att personen i fråga i tiden i före ansökan studerat och endast arbetat i marginell omfattning. Under den tid ansökan avsåg arbetade hon nämligen i en omfattning som gjorde att hon enligt nämnden skulle räknas som migrerande arbetstagare.¹⁷⁴

5.3.2.5 Gränsarbetare och deras familjer

Som framgått av kapitel 3 ska även gränsarbetare och deras familjer jämföras med arbetslandets medborgare vad avser rätt till studiemedel.¹⁷⁵ Det undersökta materialet från ÖKS innehåller dock inga avgöranden som särskilt behandlar frågan om gränsarbeters rätt till studiemedel för studier i Sverige.

5.4 Rätt till studiemedel för studier i Sverige vad avser andra unionsmedborgare än ekonomiskt aktiva personer och personer med permanent uppehållsrätt

Enligt artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet (2004/38/EG) får medlemsstaterna själva besluta om studiemedel ska beviljas andra än ekonomiskt aktiva personer och deras familjer innan permanent uppehållsrätt erhållits, d.v.s. efter fem års sammanhängande bosättning i det mottagande landet. Av *Förster-domen*¹⁷⁶ framgår att ett sådant krav inte kan anses gå utöver vad som kan anses nödvändigt för att säkerställa att den studerande uppnått en viss grad av samhällsintegration. Av domen framgår vidare att kravet får tillämpas oberoende av om personen rest in i den mottagande medlemsstaten i det huvudsakliga syftet att studera eller inte.

5.4.1 Den svenska regleringen

3 kap. 4 § studiestödslagen har följande lydelse:

Studiemedel får lämnas till studerande som är svenska medborgare.

Studiemedel får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och
2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer

¹⁷⁴ Beslut 2013-04-22, Dnr: 2013-00747. Se även Beslut 2012-01-30, Dnr: 2012-00073.

¹⁷⁵ Se 3.5 och där anförda rättsfall.

¹⁷⁶ Mål C-158/07 *Förster*.

som har fått en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),
2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller
3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiemedel får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om det finns särskilda skäl för det.

I 1 kap. 4–6 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

Unionsmedborgare som inte jämföras med svenska medborgare måste enligt paragrafen ha uppehållsrätt i Sverige, ha kommit hit huvudsakligen i annat syfte än att studera samt ha en varaktig anknytning till landet för att ha rätt till studiemedel. Prövningen av om uppehållsrätt föreligger ska enligt CSN:s föreskrifter i första hand göras utifrån personens registrering hos Migrationsverket.¹⁷⁷ Med ”varaktig anknytning” avses enligt dessa föreskrifter att sökanden uppfyller vissa villkor med avseende på förvärvsarbete, familjeanknytning eller ålder.¹⁷⁸

Vad gäller anknytning genom förvärvsarbete krävs att personen i fråga har arbetat som anställd eller egenföretagare i Sverige på minst halvtid under två år. Som arbete räknas också tid då sökanden bl.a. varit arbetsökande, vårdat barn, uppburit sjukersättning eller deltagit i svenskundervisning för invandrare (SFI).¹⁷⁹ För varaktig anknytning genom familjeanknytning krävs att sökanden kommit till Sverige i syfte att bosätta sig här och har vistats i landet under en sammanhängande tid om minst två år. Vidare krävs att personen i fråga sedan minst två år är gift eller sambo och sammanboende med en svensk medborgare eller en person som har rätt till studiestöd. Denna tid kan förkortas till ett år om paret har gemensamma barn.¹⁸⁰

För studerande som vid inresan inte har fyllt 20 år krävs för rätt till studiemedel att de följt med eller senare anslutit sig till sin förälder som bor, förvärvsarbetar och har för avsikt att stanna i Sverige. Alternativt krävs att den studerande har en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt föräldrabalken, har placerats på familjehem eller har en förälder som är svensk medborgare.¹⁸¹ Med förvärvsarbete i Sverige jämföras arbete utomlands om föräldern är utsänd

¹⁷⁷ 4 § CSNFS 2006:7.

¹⁷⁸ 5 § CSNFS 2006:7.

¹⁷⁹ 6 och 7 §§ CSNFS 2006:7.

¹⁸⁰ 8 och 9 §§ CSNFS 2006:7.

¹⁸¹ 10 § CSNFS 2006:7

för en statlig arbetsgivares räkning eller är anställd av ett svenskt trossamfund eller av en svensk ideell organisation som bedriver biståndsverksamhet.¹⁸²

Kravet på varaktig anknytning och att sökanden ska ha kommit till Sverige huvudsakligen i andra syften än att studera innebär att gäststuderande inte omfattas av rätten till studiemedel.¹⁸³ Av CSN:s föreskrifter framgår dock att en tidigare gäststuderande som uppfyller kraven för varaktig bosättning, ska anses ha kommit hit huvudsakligen i annat syfte än att studera.¹⁸⁴

5.4.2 Avgöranden från ÖKS

ÖKS har i två fall särskilt haft att pröva om villkoren för rätt till studiemedel på grund av varaktig anknytning är uppfyllda. Det första fallet rörde en EU-medborgare som vid inresan hade registrerats som studerande. CSN avslag ansökan med motiveringen att han inte uppfyllde kravet i föreskrifterna på att vara folkbokförd i Sverige och att det saknades bevisning för att han var sammanboende med en svensk medborgare.¹⁸⁵ ÖKS fann att kravet på att en EU-medborgare under faktisk bosättning i Sverige även måste uppfylla de särskilda förutsättningarna för folkbokföring var oförenligt med EU-rätten. Den aktuella bestämmelsen i CNS:s föreskrifter skulle därför inte ges en sådan tillämpning. Nämnden ansåg vidare att de uppgifter han lämnat om sitt sammanboende fick godtas. Av handlingarna i målet framgick emellertid att han feriearbetat i hemlandet under en tid, varför han inte var faktiskt sammanboende under den tid arbetet pågick. Villkoren för varaktig anknytning var därför uppfyllda vid en senare tidpunkt än klaganden hävdade, med följd att överklagandet bifölls endast delvis.¹⁸⁶

Det andra fallet avsåg en fransk medborgare som vid tiden för ansökan hos CSN hade uppehållsrätt som gäststuderande. Ansökan avslags på den grunden att hennes arbete som volontär i Svenska kyrkan inte ansågs utgöra förvärvsarbete i den mening som avses i CSN:s föreskrifter och att villkoren för varaktig anknytning på denna grund därför inte var uppfyllda. Arbetet var enligt CSN inte heller av sådant slag att hon var att betrakta som migrerande arbetstagare. ÖKS var av en annan uppfattning och ansåg att volontärarbete, även om vederlaget som i fallet utgick i form av ”husrum och en viss ersättning”, är arbete i den mening som avses i artikel 45 FEUF.¹⁸⁷ Enligt nämnden fanns det

¹⁸² 11 § CSNFS 2006:7

¹⁸³ Prop. 2005/06:134, s. 19.

¹⁸⁴ 4 § CSNFS 2006:7.

¹⁸⁵ Enligt 3 § CSNFS 2006:7 avses med bosatt i Sverige en utländsk medborgare som är folkbokförd i Sverige.

¹⁸⁶ Beslut 2012-12-03, Dnr: 2012-04893.

¹⁸⁷ Att vederlag utgår i form av naturaförmåner inte hindrar att en person ska betraktas som migrerande arbetstagare framgår av mål 196/87 *Steymann*.

ingen anledning att ge det nationella arbetstagarbegreppet en annan innebörd än det EU-rättsliga. Arbetet som volontär ansågs därför, tillsammans med det övriga arbete hon utfört i Sverige, medföra att hon uppfyllde kravet på varaktig anknytning genom förvärvsarbete.¹⁸⁸

5.5 Rätt till svenska studiemedel för utlandsstudier

Det finns inga regler på EU-nivå som förpliktar de medlemsstater som inrättat ett system för ekonomiskt stöd i samband med högskolestudier att göra det möjligt att ta med sig (exportera) stödet vid studier utomlands. Ekonomiskt stöd till vuxna studerande utgör inte heller en exporterbar familjeförmån i den mening som avses i förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.¹⁸⁹ Om nationell lagstiftning gör det möjligt för studerande att få studiemedel för studier utomlands följer däremot av EU-domstolens praxis att de närmare villkoren för denna export utformas på ett sätt så att de inte utgör ett omotiverat hinder för den fria rörligheten.¹⁹⁰

5.5.1 Den svenska regleringen

3 kap. 23 § studiestödslagen har följande lydelse:

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.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från bosättningskravet i första stycket och
2. övriga förutsättningar för studiemedel vid studier utanför Sverige och med vilka belopp studiemedel för sådana studier får lämnas.

Bestämmelser om studiemedel under sjukdom och ledighet finns i 24 §.

I paragrafen görs ingen skillnad mellan svenska och utländska medborgare, utan kravet minst två års bosättning under de senaste fem åren tillämpas oberoende av nationalitet och oberoende av om den sökande är yrkesverksam eller

¹⁸⁸ Beslut 2009-04-27, Dnr: 2009-00541.

¹⁸⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, EUT L 166, 30.4.2004, s. 1. Uttrycket familjeförmån innefattar enligt artikel 1. z med vissa undantag alla förmåner och kontantförmåner som är avsedda att kompensera för en familjs utgifter. Eftersom studiemedel i huvudsak utgår till vuxna studerande så har det till skillnad mot studiebidraget och det extra tillägget inom studiehjälpen, som utgår under tid då den studerande omfattas av föräldrarnas underhållsskyldighet, från svenskt håll inte betraktats som en exporterbar familjeförmån, se SOU 2013:52, s. 105, f och 119 ff.

¹⁹⁰ Se 3.5 och 4.5.

inte. Närmare bestämmelser om under vilka förutsättningar som studiemedel får beviljas för utlandsstudier finns i studiestödsförordningen och CSN:s föreskrifter.¹⁹¹

5.5.1.1 Studiestödsförordningen

För rätt till studiemedel för studier inom EU/EES och Schweiz krävs enligt 3 kap. 21 § studiestödsförordningen att studierna pågår under minst tre veckor och bedrivs minst på halvtid. Det är samma krav som gäller för studier i Sverige.¹⁹² Det tidigare kravet på att studier utanför Sverige måste pågå under minst 13 veckor för att berättiga till studiemedel har av ÖKS inte ansetts kunna tillämpas när det gäller studier inom EU/EES och Schweiz. Regeringen avskaffade därför kravet 2010.¹⁹³

Av 3 kap. 21 a § följer att för andra än svenska medborgare får studiemedel endast lämnas om studierna utgör en fortsättning på en svensk högskoleutbildning eller att utbildningen ingår som en del i ett utbildningssamarbete enligt reglerna i högskolelagen (1992:1434). Bestämmelsen tillämpas inte på studerande som är unionsmedborgare eftersom det skulle leda till direkt diskriminering i strid med funktionsfördraget.

För studier inom Norden får enligt 3 kap. 22 § studiemedel lämnas om läroanstalten eller utbildningen är ställd under statlig tillsyn i det land där studierna bedrivs och studierna motsvarar eller är jämförbara med studier vid en läroanstalt eller utbildning som anges i en bilaga till förordningen.¹⁹⁴ För studier på eftergymnasial nivå utanför Norden krävs i stället enligt 3 kap. 23 § att Universitets- och högskolerådet har beslutat att utbildningen kan anses ha en godtagbar standard.¹⁹⁵ Det är tveksamt om dessa skillnader i kvalitetskrav står i överensstämmelse med unionsrätten. Regeringen har därför föreslagit att de nuvarande reglerna ersätts med en bestämmelse om att studiemedel för utlandsstudier bör lämnas om utbildningen kan anses ha en godtagbar standard.¹⁹⁶

¹⁹¹ CSNFS 2001:1, ändrad senast genom CSNFS 2014:5.

¹⁹² Se 3 kap. 5 § studiestödslagen.

¹⁹³ Förordning 2012:255; prop. 2009/10:141. För studier utanför EU/EES och Schweiz gäller dock fortfarande kravet på att studierna ska pågå under minst 13 veckor.

¹⁹⁴ 3 kap. 22 § studiestödsförordningen.

¹⁹⁵ 3 kap. 23 § studiestödsförordningen. Vid studier utanför Norden på gymnasial nivå får studiemedel lämnas endast om motsvarande studier inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige och om CSN har beslutat att utbildningen kan anses ha en godtagbar standard.

¹⁹⁶ Beträffande studier på gymnasial nivå inom EES och i Schweiz bör enligt regeringen reglerna dessutom ändras så att studiemedel kan lämnas oavsett om motsvarande studier med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige, prop. 2012/13:152, s. 14 ff.

5.5.1.2 CSN:s föreskrifter

Av 3 kap. 25 § studiestödsförordningen följer att CSN får utfärda ytterligare föreskrifter om rätt till studiemedel och om undantag från bosättningskravet i 3 kap. 23 § studiestödslagen. Enligt föreskrifterna får följande undantag göras:

- Statligt anställda som är utsända för en arbetsgivares räkning ska anses bosatta i Sverige under hela utsändningstiden om personen i fråga tidigare har varit bosatt i Sverige.
- En i Sverige bosatt person som arbetar utomlands och som är anställd av ett svenskt trossamfund eller av en svensk ideell organisation som bedriver biståndsverksamhet ska anses bosatt i Sverige, under förutsättning att utlandsvistelsen kan antas pågå högst fem år.
- Personer som uppfyller bosättningskravet i 3 kap. 23 § studiestödslagen ska anses bosatta i Sverige så länge den bidragsberättigade utbildningen pågår. Den som kommer till Sverige för att studera anses dock inte bosatt här.
- Svenska medborgare som är bosatta utomlands på grund av sjukdom anses fortfarande bosatta i Sverige om de tidigare någon gång varit bosatta i landet.
- Även andra personer ska anses vara bosatta i Sverige om det finns synnerliga skäl.¹⁹⁷

Vad som sägs om dessa personer gäller enligt föreskrifterna även medföljande make eller maka samt barn som inte har fyllt 18 år.¹⁹⁸

Av föreskrifterna följer vidare att en utbildning som inte ger rätt till studiemedel i Sverige inte heller ger rätt till studiemedel utomlands.¹⁹⁹ Studiemedel lämnas inte heller för distansstudier vid läroanstalter utanför EU/EES om det inte finns synnerliga skäl.²⁰⁰ Tidigare gällde kravet på synnerliga skäl generellt för distansstudier utomlands. Reglerna ändrades 2009 då det bedömdes strida mot unionsrättens krav på likabehandling att kräva synnerliga skäl för att få studiemedel för studier i andra medlemsstater men inte i Sverige.²⁰¹

5.5.2 Personer som ska jämföras med svenska medborgare

Enligt unionsrätten ska migrerande arbetstagare, egenföretagare och deras familjer samt personer med permanent uppehållsrätt likabehandlas med det mot-

¹⁹⁷ 12 kap. 4–6 b §§ SFSNS 2001:1. Den som kommer till Sverige och som har utbildningsbidrag för doktorander anses dock vara bosatt här.

¹⁹⁸ 12 kap. 6 c § SFSNS 2001:1. Med make eller maka likställs den som, utan att vara gift med den utsände, lever tillsammans med honom eller henne, om det tidigare varit gifta eller har eller har haft barn tillsammans.

¹⁹⁹ 12 kap. 7 § SFSNS 2001:1.

²⁰⁰ 12 kap. 8 § SFSNS 2001:1.

²⁰¹ CSNFS 2009:11.

tagande landets medborgare vad avser rätt till studiemedel. Då svensk rätt gör det möjligt för svenska medborgare att på vissa villkor ta med sig studiemedel vid studier utomlands, ska detta även gälla utländska medborgare som enligt 1 kap. 4 § studiestödslagen ska jämföras med svenska medborgare.

I ett ärende från ÖKS hade en tysk medborgare fått avslag på en ansökan om studiemedel för medicinstudier i Tyskland då bosättningskravet inte ansågs uppfyllt. Enligt klaganden var kravet på två års bosättning diskriminerande eftersom det lättare uppfylldes av svenska medborgare än av migrerande arbetstagare – föräldrarna bodde och arbetade i Sverige. ÖKS slog till att börja med fast att det inte var fråga om direkt diskriminering. Vid prövningen av om kravet var indirekt diskriminerande konstaterades att medlemsstaterna får kräva en viss grad av samhällsintegration för att bevilja bistånd för uppehälle vid studier. Bosättningskravet ansågs därför inte strida mot EU-rätten. Då det heller inte förelåg några förutsättningar för undantag och synnerliga skäl sänkades lämnades överklagandet utan bifall.²⁰²

I ett annat ärende hade en tysk medborgare fått avslag på sin ansökan om studiemedel för studier i Storbritannien eftersom bosättningskravet inte ansågs uppfyllt. Att han rest in i Sverige med sin mamma, som också arbetade här, ändrade enligt CSN inget eftersom hon var svensk medborgare och därför inte kunde betraktas som migrerande arbetstagare. Enligt ÖKS var hon dock att jämföras med en migrerande arbetstagare. Till stöd för sin ståndpunkt hänvisade nämnden till domen i *Singh-målet*.²⁰³ I målet sägs att en medborgare i en medlemsstat skulle kunna avhållas från att utnyttja sin rätt till fri rörlighet om, när personen i fråga återvänder till hemlandet för att arbeta, inte kan åtnjuta de förmåner som åtminstone motsvarar de som personen i fråga har rätt till enligt EU-rätten i en annan medlemsstat. Av domen följer vidare att barn till migrerande arbetstagare ska tillerkännas samma rättigheter som de hade haft om föräldern rest till en annan medlemsstat för att arbeta. Som barn till en migrerande arbetstagare skulle han därför jämföras med svenska medborgare vad gäller rätt till studiemedel för utlandsstudier.²⁰⁴ När det gäller barn över 21 år måste de som tidigare nämnts kunna styrka att de är beroende av den arbetande föräldern för att ha rätt till svenska studiemedel.²⁰⁵

Sedan nämndens beslut i ovanstående ärenden har rättsläget ändrats. I *Kommissionen mot Nederländerna* (2012) slog EU-domstolen som framgått fast att

²⁰² Beslut 2008-03-17, Dnr: 2007-05072.

²⁰³ Mål C-370/90 *Singh*.

²⁰⁴ Beslut 2008-11-10, Dnr: 2009-03202. Se även Beslut 2014-04-14, Dnr: 2014-00350.

²⁰⁵ Mål C-423/12 *Flora May Reyes*. ÖKS har i ett fall avslagit en ansökan om studiemedel för studier i Polen av en barnet till en polsk arbetstagare pga. att ett sådant beroendeförhållande inte kunnat styrkas, Beslut 2014-06-02, Dnr. 2014-00595.

ett krav på tre års bosättning under en sexårsperiod missgynnar migrerande arbetstagare, särskilt gränsarbetare, vika per definition inte är bosatta i den medlemsstat där arbetet utförs. Även om ett sådant krav kan motiveras av bl.a. intresset att underlätta studentrörligheten så är det oproportionerligt av det skälet att det var alltför kategoriskt. Enligt EU-domstolen innebär det nämligen att alltför stor vikt läggs vid en omständighet som inte nödvändigtvis är representativ för den studerandes verkliga grad av anknytning till Nederländerna.

En följd av domen var att CSN sommaren 2012 beslutade att inte längre tillämpa bosättningsvillkoret i 3 kap. 23 § studiestödslagen i förhållande till personer som ska jämföras med svenska medborgare i studiemedelshänseende.²⁰⁶ Enligt regeringens bedömning är det dock rimligt att fortfarande ställa krav på någon form av anknytning till Sverige för att kunna få svenska studiemedel vid studier utomlands. Regeringen avser därför att återkomma med förslag på hur ett sådant anknytningskrav bör utformas.²⁰⁷ Som närmare ska framgå har CSN i ett rättsligt ställningstagande 2013 angett vilka anknytningskrav som ska gälla i stället för det tidigare bosättningskravet.²⁰⁸

5.5.3 Andra unionsmedborgare än de som ska jämföras med svenska medborgare

Bosättningskravet i 3 kap. 23 § studiestödslagen tillämpas som tidigare nämnts oberoende av den sökandes nationalitet och oavsett om sökanden är yrkesverksam eller inte. Några särskilda regler för de unionsmedborgare som inte ska jämföras med svenska medborgare finns därför inte. Det finns inte heller några beslut från ÖKS som särskilt tar sikte på denna grupp.

5.5.4 Svenska medborgare

Flertalet avgöranden från ÖKS om rätt till studiemedel för utlandsstudier med EU-rättslig anknytning tar sikte på svenska medborgare. I några fall har nämnden funnit att någon rätt till bistånd inte föreligger på grund av att situationen saknar en gränsöverskridande dimension²⁰⁹ eller att ansökan inte har avsett studier inom EU²¹⁰. I andra fall har överklagandet avslagits på grund av att bosätt-

²⁰⁶ Beslut 2012-06-29, Dnr: 2012-240-4453.

²⁰⁷ Prop. 2012/13:152, s. 35.

²⁰⁸ Se 5.5.5.

²⁰⁹ Beslut 2013-08-26, Dnr: 2013-00412. Fallet avsåg en svensk medborgare som sedan födseln var bosatt i Österrike och som ansökte om studiemedel för studier i Österrike.

²¹⁰ Beslut 2009-06-08, Dnr: 2009-01016; Beslut 2013-10-14, Dnr: 2013-02415. I det förra fallet avsåg ansökan studiemedel för studier i Norge och i det andra fallet Kina, d.v.s. i båda fallen länder utanför EU.

ningskravet inte ansetts uppfyllt, att inga undantagsbestämmelser varit tillämpliga och att det saknats synnerliga skäl för en annan bedömning.²¹¹

ÖKS har i två avgöranden slagit fast att den tidigare bestämmelsen i 3 kap. 21 § studiestödsförordningen om att det för rätt till studiemedel för utlandsstudier krävs att studierna pågår minst 13 veckor, istället för tre veckor som vid studier i Sverige, inte är förenlig med unionsrätten och därför inte kan tillämpas. Som skäl angavs att skillnaden i behandling kan avskräcka svenska medborgare från att studera i en annan medlemsstat och att det inte gick att fastställa om bestämmelsen bars upp av ett legitimt syfte.²¹² Som tidigare nämnts ändrades förordningen på denna punkt 2010.

I förenade målen *Prinz och Seeberger*²¹³ (2013) slog EU-domstolen som tidigare nämnts fast att ett krav på tre års sammanhängande bosättning som villkor för export av studiemedel vid studier i en annan medlemsstat kan avskräcka unionsmedborgarna från att utnyttja den fria rörligheten. Av domen framgår dock att en viss grad av samhällsintegration som villkor för att bevilja en sådan förmån får krävas. Att som enda anknytningsfaktor tillämpa ett bosättningskrav innebär emellertid att alltför stor vikt läggs vid en omständighet som inte nödvändigtvis är representativ för den verkliga graden av anknytning. Andra faktorer än bosättning måste också kunna beaktas, som t.ex. att den studerande är medborgare i landet eller har arbetat där, liksom familjeband, språkkunskaper och andra sociala eller ekonomiska band.

En följd av domen är att ÖKS inte heller längre tillämpar bosättningskravet i 3 kap. 23 § studiestödslagen på svenska medborgare som ansöker om studiemedel för studier inom EU. I stället ska en mer nyanserad bedömning göras utifrån de faktorer som anges i målet. Det har i ett fall resulterat i att en svensk medborgare som inte uppfyllde bosättningskravet, men som var född i Sverige, gått grundskolan här och därefter vistats i landet i omgångar, vid en samlad bedömning ansågs ha en sådan anknytning att hon skulle beviljas studiemedel för studier i ett annat EU-land.²¹⁴

I några andra avgöranden har däremot en tillräcklig anknytning ansett saknas. Ett fall rörde en svensk medborgare som under tolv år bott och studerat i ett land utanför EU och som sedan fem års ålder varit bosatt i Sverige endast under kortare perioder. Att båda föräldrarna bodde i Sverige sedan två år till-

²¹¹ Beslut 2006-11-13, Dnr: 2006-03452, Beslut 2007-01-22; Dnr: 2006-04696, Beslut 2008-12-08, Dnr: 2008-03907.

²¹² Beslut 2007-02-18, Dnr: 2007-04492; Beslut 2008-03-17, Dnr: 2007-04971. Se avsnitt 4.3.1.

²¹³ Dom av den 18 juli 2013 i förenade målen C-523/11 *Laurence Prinz mot Region Hannover* och C-585/11 *Philipp Seeberger mot Studentenwerk Heidelberg*, ännu inte publicerade i rättsfallssamlingen.

²¹⁴ Beslut 2013-08-26, Dnr: 2013-01403.

baka föränledde enligt nämnden ingen annan bedömning.²¹⁵ I ett annat fall hade sökanden bott i Sverige fram till och med 2000 och därefter utomlands fram till 2012. Hon hade inte genomfört någon del av sin skolgång i Sverige. Att familjen tillbringat semestrar i Sverige och att man även ägde fastigheter här visade enligt ÖKS på en viss samhällsanknytning. Denna anknytning ansågs dock inte tillräcklig för att hon skulle kunna härleda rätt till svenskt studiemedel ur EU-rätten.²¹⁶

5.5.5 Nya riktlinjer från CSN

CSN har mot bakgrund av den senaste tidens praxis från EU-domstolen gjort ett rättsligt ställningstagande vad avser tillämpningen av bosättningskravet i 3 kap. 23 § studiestödslagen. Här klargörs att personer som ska jämföras med svenska medborgare samt svenska medborgare som hindras att utöva den fria rörligheten inom EU ska ha rätt till studiemedel för utlandsstudier, även om bosättningskravet inte är uppfyllt.²¹⁷ Vid bedömningen av om en sådan rätt föreligger ska framför allt följande faktorer vägas in:

- svenskt medborgarskap
- tid i och skolgång i Sverige
- familjeband eller andra sociala band till Sverige
- anknytning till arbetsmarknaden eller andra ekonomiska band till Sverige och
- kunskaper i svenska språket

Av ställningstagandet framgår vidare att det ska börja tillämpas omgående i samtliga ärenden som är aktuella för avgörande och att detta gäller såväl första-gångsbeslut som omprövningsbeslut. Genom ställningstagandet upphävs också CSN:s tidigare beslut om tillämpning av bosättningsvillkoret.²¹⁸

6 Sammanfattning och diskussion

Kapitlet inleds med en sammanfattning av den unionsrätt som reglerar rätten till studiemedel vid studier inom EU och som har behandlats i kapitel 3 och 4. Med utgångspunkt i den undersökning som gjorts i kapitel 5 behandlas därefter

²¹⁵ Beslut 2013-08-26, Dnr: 2023-01127. Se även Beslut 2014-03-10, Dnr: 2013-04931 och Beslut 2014-04-14, Dnr: 2014-00181 där utgången vid en helhetsbedömning blev densamma.

²¹⁶ Beslut 2014-01-27, Dnr: 2013-04568.

²¹⁷ Beslut 2013-12-02, Dnr: 2013-113-9290. Ställningstagandet kan laddas ner från CSN:s hemsida, se http://www.csn.se/polopoly_fs/1.12461!/rattsligt-stallningstagande-bosattningskrav-1.0.pdf

²¹⁸ Beslut 2012-06-29, Dnr: 2012-240-4453.

frågan om svensk rätt kan anses uppfylla unionsrättens krav i dessa avseenden. I den avslutande delen diskuteras hur den unionsrätt som har utvecklats på området kan tänkas påverka det demokratiska inflytande över beslutsprocessen, möjligheten till ansvarsutkrävande och den sociala sammanhållningen inom EU.

6.1 Sammanfattning av unionsrätten på området

Nationella bestämmelser som reglerar rätten till studiemedel kan påverka den fria rörligheten inom EU negativt och försvåra arbetet med att uppnå unionens ekonomiska och sociala mål. EU saknar emellertid befogenheter att harmonisera medlemsstaternas lagar på området i syfte att undanröja dessa hinder, eftersom frågan omfattas av medlemsstaternas behörighet på utbildnings- och socialpolitikens områden.

Unionslagstiftningen innehåller emellertid bestämmelser som innebär att den migrerande arbetskraften och deras familjer samt personer med permanent uppehållsrätt ska jämföras med det mottagande landets egna medborgare i fråga om rätt till studiemedel. Det gäller inte endast stöd som utgår vid studier i den mottagande medlemsstaten, utan också beträffande sådant stöd som länderna beviljar de egna medborgarna för studier i andra länder inom EU. Barn till migrerande arbetstagare åtnjuter en särskilt privilegierad ställning i dessa avseenden, dels genom att de har en självständig rätt till studiemedel, dels genom att de i vissa situationer kan härleda en sådan rätt ur den arbetande föräldrarnas rätt till likabehandling i fråga om sociala förmåner.

Genom en tolkning av dessa bestämmelser och artikel 45 FEUF har EU-domstolen slagit fast att ett krav på bosättning i landet som villkor för att beviljas studiemedel för utlandsstudier indirekt diskriminerar migrerande arbetstagare och deras familjer.²¹⁹ Det gäller särskilt gränsarbetare, vilka per definition är bosatta i en annan medlemsstat än det land där arbetet utförs. Av denna praxis följer också att budgetmässiga skäl aldrig kan utgöra en tillåten grund för särbehandling av migrerande arbetstagare, eftersom dessa genom sitt arbete och den skatt de betalar är med och finansierar socialpolitiken i det mottagande landet. Även om det finns andra samhällsintressen som kan motivera en sådan särbehandling så har, i de aktuella målen, ett bosättningskrav som enda anknytningsfaktor ansetts utgöra ett oproportionerligt medel för att uppnå dessa mål. Skälet är enligt EU-domstolen att det innebär att alltför stor vikt läggs vid en omständighet som inte nödvändigtvis är representativ för den studerandes anknytning till den aktuella medlemsstaten.

²¹⁹ Mål C-542/09 *Kommissionen mot Nederländerna* och C-20/12 *Giersch m.fl.*

Enligt funktionsfördraget har alla unionsmedborgare rätt att resa in i och uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium med de begränsningar och på de villkor som följer av fördraget och sekundärrätten. Den som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet omfattas också av en principiell rätt till likabehandling med det mottagande landets medborgare. Beträffande andra unionsmedborgare än de som ska jämföras med de egna medborgarna i studiemedelshänseende (migrerande arbetstagare m.fl.) gäller dock, med undantag från denna princip, att medlemsstaterna får besluta att inte bevilja studiemedel innan dess permanent uppehållsrätt erhållits.²²⁰ Det innebär att personer som uppehåller sig i en annan medlemsstat i syfte att enbart studera, inte dessförinnan kan göra anspråk på en rätt till likabehandling i studiemedelshänseende.

En medlemsstat får däremot inte neka en unionsmedborgare studiemedel endast på den grunden att han eller hon anses ha rest in i landet i syfte att studera, om personen i fråga parallellt med studierna arbetar i en omfattning som är tillräcklig för att betraktas som migrerande arbetstagare. Vidare finns praxis som talar för att ett krav på permanent uppehållsrätt under vissa förhållanden skulle kunna anses utgöra ett oproportionerligt hinder för den fria rörligheten. Det mottagande landet får dock under alla förhållanden kräva att den studerande uppnått en viss grad av samhällsintegration som villkor att bevilja en sådan förmån.²²¹

Av EU-domstolens fasta praxis följer att nationella regler och åtgärder som kan avskräcka de egna medborgarna från att utnyttja den fria rörligheten inte är tillåtna såvida de inte kan motiveras av objektiva skäl som är förenliga med fördraget och som är proportionella i förhållande till sitt syfte. Det betyder att medlemsstater som infört ett system som gör det möjligt att ta med sig studiemedel vid studier utomlands, inte får utforma de närmare villkoren så att de utgör ett omotiverat hinder för den fria rörligheten. Ett krav på att studierna måste utgöra en fortsättning på studier som bedrivits i hemlandet har ansetts utgöra ett sådant hinder.²²² Det gäller också krav på att utbildningen måste leda fram till en yrkesbehörighet, när något sådant krav inte uppställs för att få studiemedel för en motsvarande utbildning i hemlandet.²²³

Av förenade målen *Prinz och Seeberger*²²⁴ och *Meneses-målet*²²⁵ framgår att medlemsstaterna inte längre får tillämpa ett krav på bosättning som enda anknytningsfaktor vid bedömningen av om en sökande har rätt till studiemedel

²²⁰ Se även mål C-158/07 *Förster*.

²²¹ Mål C-209/03 *Bidar*.

²²² Förenade målen C-11/06 och C-12/06 *Morgan och Bucher*.

²²³ Mål C-275/12 *Elrick*.

²²⁴ Förenade målen C-523/11 och C-585/11 *Prinz och Seeberger*.

²²⁵ Mål C-220/12 *Thiele Meneses*.

för utomlandsstudier. Enligt EU-domstolen innebär det att alltför stor vikt läggs vid en omständighet som inte nödvändigtvis är representativ för den verkliga graden av anknytning till det land som utger förmånen. Andra faktorer måste också kunna beaktas. Som exempel på sådana faktorer nämns i målen att den studerande är medborgare i landet och har genomfört en betydande del av sin skolgång där, familjeband, anställning i landet, språkkunskaper och andra sociala eller ekonomiska band.

6.2 Uppfyller Sverige unionsrättens krav på området?

Den EU-rättsliga reglering som påverkar medlemsstaternas möjlighet att tillämpa de krav som uppställs som villkor för rätt till studiemedel har genomförts genom ändringar i studiestödslagen, studiestödsförordningen och Centrala studiestödsnämndens (CSN:s) föreskrifter. De beslut som CSN fattar med stöd av dessa bestämmelser får överklagas till Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS), mot vars beslut talan inte får föras. Nämnden har i ett relativt stort antal ärenden bifallit ett överklagande av CNS:s beslut att avslå en ansökan om studiemedel, på den grunden att beslutet ansetts strida mot unionsrätten.

Vad till att börja med gäller de personer som ska jämföras med svenska medborgare i studiemedelshänseende, dvs. arbetstagare och egenföretagare från andra EU-länder, deras familjer samt personer med permanent uppehållsrätt, får Sverige anses ha hållit sig inom de ramar som unionsrätten uppställer. ÖKS har i sina avgöranden t.ex. ställt låga krav vad avser den samlade veckoarbets-tiden vid bedömningen av om en person ska ses migrerande arbetstagare.²²⁶ Vidare har vid bedömningen av om en person ska anses ha behållit sin status som arbetstagare vid ofrivillig arbetslöshet någon skillnad inte gjorts mellan fall då en tillsvidareanställning upphört eller en tidsbegränsad anställning löpt ut.²²⁷ Nämnden har i ett ärende också likställt sparade semesterdagar med arbetad tid vid bedömningen av en person ska betraktas som migrerande arbetstagare under studietiden.²²⁸ Beträffande familjemedlemmar har styvbarn jämförts med biologiska barn till migrerande arbetstagare och egenföretagare.²²⁹

²²⁶ En person som tidigare arbetat men som under studietiden gått ner till att arbeta ca 5 timmar i veckan har av ÖKS ansetts behålla sin status som migrerande arbetstagare (Beslut 2012-10-15, Dnr: 2012-02418). EU-domstolen har i ett fall slagit fast att en veckoarbetstid på 10 timmar kan räcka för att en person ska kunna betraktas som migrerande arbetstagare enligt artikel 45 FEUF, se mål 171/88 *Rinner-Kühn*.

²²⁷ Beslut 2013-01-28, Dnr: 2012-05416.

²²⁸ Beslut 2013-12-02, Dnr: 2013-02781.

²²⁹ Beslut 2013-08-26, Dnr: 2013-02294.

Genom *L.N.-målet*²³⁰ står det klart att det faktum att en unionsmedborgare som rest in i medlemsstat i det huvudsakliga syftet att studera, inte får ligga till grund för att avslå en ansökan om studiemedel om personen i fråga under den tid ansökan uppfyller kraven för att betraktas som migrerande arbetstagare. ÖKS har till följd av denna dom bifallit ett överklagande av CSN:s beslut att inte bevilja en sökande studiemedel på den grunden att hon i tiden före ansökan var studerande och endast arbetade i begränsad omfattning. Under den tid ansökan avsåg arbetade hon nämligen i en omfattning som räckte för att ses som migrerande arbetstagare.²³¹

Vad gäller unionsmedborgare som inte ska jämföras med en medlemsstats egna medborgare får, enligt unionsrätten, ett krav på fem års sammanhängande bosättning uppställas som villkor för rätt till studiemedel. Här tillämpar dock Sverige sedan länge en generösare linje. Kravet är att personen ska ha bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte att genomgå en utbildning och att han eller hon har varaktig anknytning till landet. Varaktig anknytning uppstår enligt CSN:s föreskrifter genom att personen i fråga uppfyller vissa villkor i fråga om förvärvsarbete, familjeanknytning eller ålder.

Av intresse i detta sammanhang är bl.a. att ÖKS vid bedömningen av om varaktig anknytning genom förvärvsarbete föreligger, inte ansett sig haft skäl att tillämpa ett annat arbetstagarbegrepp än det som används vid bedömningen av om någon ska anses vara migrerande arbetstagare inom unionsrätten.²³² Det innebär som framgått lågt ställda krav när det gäller antalet arbetade timmar och storleken på det vederlag som utgår. Nämnden har vidare funnit att kravet i CSN:s föreskrifter om att en EU-medborgare som faktiskt bor i Sverige också måste vara bokförd här strider mot unionsrätten och därför inte ska tillämpas.²³³ Vad gäller utlandsstudier har det tidigare kravet på att studier utanför Sverige måste pågå under minst 13 veckor för att berättiga till studiemedel, samtidigt som studier i Sverige endast behövde pågå under minst tre veckor, av ÖKS ansetts strida mot unionsrätten.²³⁴ Reglerna ändrades därför 2010. Fortfarande gäller dock olika kvalitetskrav vad gäller utbildningar som berättigar till studiemedel beroende på om utbildningen äger rum inom eller utanför Norden. Eftersom denna särreglering torde strida mot unionsrätten har regeringen föreslagit att reglerna ändras och ersätts med ett enhetligt krav på att studiemedel för utlandsstudier bör lämnas om utbildningen kan anses ha en godtagbar

²³⁰ Dom av den 21 februari 2013 i mål C-46/12 *L. N.*, ännu inte publicerad i rättsfallssamlingen.

²³¹ Beslut 2013-04-22, Dnr: 2013-00747.

²³² Beslut 2009-04-27, Dnr: 2009-00541.

²³³ Beslut 2012-12-03, Dnr: 2012-04893.

²³⁴ Se bl.a. Beslut 2008-03-17, Dnr 2007-04971.

standard.²³⁵ En anpassning till EU-rätten har tidigare gjorts på så sätt att kravet i CSN:s föreskrifter på synnerliga skäl för att få studiemedel för utlandsstudier har tagits bort, av det skälet att något motsvarande krav inte uppställs för studier i Sverige.²³⁶

En följd av domen i *Kommissionen mot Nederländerna*²³⁷ är att CSN inte längre tillämpar bosättningsvillkoret i 3 kap. 23 § studiestödslagen i förhållande till personer som ska jämföras med svenska medborgare i fråga om rätt till studiemedel för utlandsstudier. På samma sätt har domarna i *Prinz och Seeburger* och *Meneses-målet* lett till att kravet inte heller tillämpas på svenska medborgare som ansöker om studiemedel för sådana studier. Enligt ett rättsligt ställningstagande från CSN ska i stället en mer nyanserad bedömning göras av sökandens grad av anknytning till Sverige med utgångspunkt i de kriterier som EU-domstolen har uppställt i de två senare målen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Sverige i allt väsentligt uppfyller unionsrättens krav i fråga om vilka krav som får uppställas som villkor för rätt till svenska studiemedel för studier i Sverige och EU. En del av förtjänsten får tillskrivas ÖKS som noga har följt den utveckling som hela tiden sker i EU-domstolens praxis.

6.3 Några reflektioner kring EU-domstolens praxis

Den rätt till studiemedel som tillkommer personer som inte ska jämföras med den bidragsgivande medlemsstatens egna medborgare har sin grund i den praxis som bygger på reglerna om unionsmedborgarskapet och det allmänna förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i funktionsfördraget. Innebörden av denna praxis är att nationella bestämmelser som missgynnar andra medlemsstaters medborgare i studiemedelshänseende eller som kan avskräcka det egna landets medborgare från att studera i andra EU-länder i princip strider mot funktionsfördraget. För att vara tillåtna krävs att bestämmelserna kan motiveras av ett legitimt skäl som är förenligt med fördraget och att de är proportionerliga i förhållande till sitt syfte.

Denna praxis är ett uttryck för vad som i den EU-rättsliga litteraturen ofta benämns *negativ integration*, d.v.s. åtgärder som syftar till en icke-tillämpning av nationella bestämmelser som hindrar eller försvårar integrationen inom ett visst område.²³⁸ Att EU inte har makt att utfärda bindande lagstiftning i de frågor bestämmelserna tar sikte på, t.ex. villkoren för rätt till studiemedel, är utan

²³⁵ Prop. 2012/13:152.

²³⁶ CSNFS 2009:21.

²³⁷ Mål C-542/09.

²³⁸ Tinbergen, Jan, *International Economic Integration*. Elsevier Publishing Company, 2nd revised edition, Amsterdam 1965, s. 76.

betydelse vid bedömningen av om de kan anses utgöra ett hinder för den fria rörligheten. Denna praxis utgör därför ett effektivt integrationsverktyg vid sidan av den lagstiftning på EU-nivå som syftar till att underlätta den fria rörligheten (positiv integration).

Det finns dock flera problem med denna domstolsledda, negativa integration eller ”smygintegration” (*eng. integration by stealth*) som den ibland kallas.²³⁹ Ett problem är att EU:s och medlemsstaternas lagstiftade organ saknar inflytande över processen. Det innebär inte bara att det demokratiska inflytandet går förlorat och att öppenheten i beslutsfattandet minskar, utan också att det saknas möjlighet att utkräva politiskt ansvar för de beslut som tas. Ett näraliggande problem rör bristande förutsägbarhet i rättstillämpningen. Ett belysande exempel är de domar som innebär att ett bosättningskrav inte får utgöra den enda anknytningsfaktorn vid bedömningen av om en sökande har rätt till studiemedel för utomlandsstudier. I stället måste de behöriga myndigheterna göra en mer samlad bedömning av sökandens anknytning till den aktuella medlemsstaten. Frågan är om detta främjar förutsägbarhet och rättssäkerhet. Ett strikt bosättningskrav må vara ett trubbigt instrument för att avgöra en persons verkliga anknytning. Fördelen är dock att kravet är lätt att tillämpa, att det är förutsägbart och att det inte lämnar något utrymme för skönsmässiga bedömningar.

Den praxis som utvecklats på området är också problematisk såtillvida att den medför en ojämn fördelning av ländernas utbildningskostnader, eftersom den endast påverkar de medlemsstater som har valt att införa en rätt till studiemedel. Hur stora ekonomiska effekter den får för enskilda medlemsstater beror på faktorer som storleken på det aktuella stödet och om landet av språkliga, geografiska eller andra skäl framstår som särskilt attraktivt för utländska studenter.

²³⁹ På detta tema, se Majone, Giandomenico, *Dilemmas of European integration: The ambiguities and pitfalls of integration by stealth*. Oxford University Press 2005.

Källförteckning

LITTERATUR

- de Witte, Floris, *Who funds the mobile student? Shedding some light on the normative assumptions underlying the EU free movement law: Commission v. Netherlands*, 50 *Common Market Law Review* (2013), s. 203–216.
- Dougan, Michael, *Fees, Grants, Loans and Dole Cheques: Who Covers the Costs of Migrant Education within the EU?* 42 *Common Market Law Review* (2005), s. 943–986.
- Golynger, Oxana, *Case C-158/07 Jacqueline Förster mot Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, 46 *Common Market Law Review* (2009), s. 2021–2039.
- Hoogenboom, Alexander, *Export of Study Grants and the Lawfulness of Durational Residency Requirements: Comment on Case C-542/09 Commission v. Netherlands*, *European Journal of Migration and Law* 14 (2012), s. 417–437.
- Hoogenboom, Alexander, *EU Citizens with Multiple Statutes: The case of the Student Worker. Comments on C-46/12 L. N. mot Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte*, *Europarättslig tidskrift* 2013, s. 820–832.
- Hopkins, N., *Education and the Children of Migrant Workers: Once a Child Always a Child*, *Journal of Social and Welfare Law* 18(1) 1996, s. 114–118.
- Ingmanson, Staffan, *EG-domstolens avgörande i Baumbast och R – Artikel 18.1 EG har direkt effekt*, *Europarättslig tidskrift* 2002, s. 758–765.
- Ingmanson, Staffan, *Erkännande av yrkeskvalifikationer inom EU*. Skrifter från Juridiska institutionen vid Umeå universitet No 11/2005.
- Ingmanson, Staffan, *Ett smartare Europa: utbildning som nyckel till konkurrenskraft och social sammanhållning*, i Antonia Bakardijeva Engelbrekt, Lars Oxelheim, Thomas Persson (red.) *Ett konkurrenskraftigt EU till rätt pris: Europaperspektiv 2013*. Santérus förlag, London 2013, s. 179–206.
- Larsson, Jacob, *Den öppna samordningsmetoden. EU:s samordningsmetod av medlemsländerna välfärdssystem*. Arbetsrapport, Institutet för framtidsstudier, 2008:8.
- Lenaerts, Koen, *Subsidiarity and Community Competence in the Field of Education*, *Columbia Journal of European Law* 1994/95 (1), s. 1–28.

- Majone, Giandomenico, *Dilemmas of European integration: The ambiguities and pitfalls of integration by stealth*. Oxford University Press 2005.
- More, Gillian, *The Principle of Equal Treatment: From Market Unifier to Fundamental Right?*, i Paul Craig and Grainne de Búrca (Eds), *The Evolution of EU Law*. Oxford University Press, Oxford 1999, s. 517–553.
- Nyström, Birgitta, *Några problem vid arbete med EG-rättsligt material*, i Källström, Kent/ Malmberg, Jonas (red.), *Arbetsrätt* 1999. Anföranden vid en nordisk forskarkurs i arbetsrätt. Iustus förlag, Uppsala 199, s. 183–189.
- Nyström, Birgitta, *EU och arbetsrätten*, 4 uppl. Norstedts juridik, Stockholm 2010.
- Tinbergen, Jan, *International Economic Integration*. Elsevier Publishing Company, 2nd revised edition, Amsterdam 1965.
- Vignes, Daniel, *The Harmonisation of National Legislation in the EEC*, (1990) 15 *European Law Review*, s. 358–374.
- Öberg, Ulf, *Några anteckningar om användningen av förarbeten inom gemenskapsrätten*, *Juridisk tidskrift* 2000–01, s. 492–507.

SVENSKT MATERIAL

Offentligt tryck

SOU 2013:52 Moderniserad studiehjälp

Prop. 2005/06:134

Prop. 2009/10:141

Prop. 2013/14:1

Prop. 2012/13:15

Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS)

Beslut 2006-11-13, Dnr: 2006-03452

Beslut 2007-01-22; Dnr: 2006-04696

Beslut 2007-02-18, Dnr 2007-04492

Beslut 2008-01-21, Dnr: 2007-04996

Beslut 2008-02-18, Dnr: 2007-04960

Beslut 2008-03-17, Dnr: 2007-04971

Beslut 2008-03-17, Dnr 2007-05072

Beslut 2008-04-14, Dnr: 2008-00557

Beslut 2008-11-10, Dnr 2009-03202

Beslut 2008-12-08, Dnr: 2008-03907

Beslut 2009-04-27, Dnr 2009-00541

Beslut 2009-06-08, Dnr: 2009-01016
Beslut 2009-09-29, Dnr: 2009-02603
Beslut 2010-04-26, Dnr: 2010-00750
Beslut 2011-01-31, Dnr: 2011-00144
Beslut 2011-06-13, Dnr: 2011-01754
Beslut 2011-09-19, Dnr: 2011-03782
Beslut 2012-01-30, Dnr: 2012-00073
Beslut 2012-10-15, Dnr: 2012-02418
Beslut 2012-12-03; Dnr: 2012-04893
Beslut 2012-12-03, Dnr: 2012-05441
Beslut 2013-01-28, Dnr: 2012-05416
Beslut 2013-01-28, Dnr: 2012-05577
Beslut 2013-04-22, Dnr: 2013-00747
Beslut 2013-08-26, Dnr: 2013-00412
Beslut 2013-08-26, Dnr: 2013-01127
Beslut 2013-08-26, Dnr: 2013-01403
Beslut 2013-08-26, Dnr: 2013-02294
Beslut 2013-12-02, Dnr: 2013-02781
Beslut 2014-01-27, Dnr: 2013-04442
Beslut 2014-01-27, Dnr: 2013-04568
Beslut 2014-03-10, Dnr: 2013-04931
Beslut 2014-04-14, Dnr: 2014-00181
Beslut 2014-04-14, Dnr: 2014-00350
Beslut 2014-06-02, Dnr: 2014-00595

Centrala studiestödsnämnden (CSN)

Beslut 2012-06-29, Dnr: 2012-240-4453
Beslut 2013-12-02, Dnr: 2013-113-9290

Övrigt svensk material

Regeringskansliet: Sveriges nationella reformprogram 2011 Europa 2020 –
EU:s strategi för smart och hållbar tillväxt för alla.

EU-RÄTTSLIGT MATERIAL

Förordningar

Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens
fria rörlighet inom gemenskapen, EGT L 257, 19.10.1968, s. 2.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, EUT L 141, 27.5.2011, s. 1.

Direktiv

Rådets direktiv 90/364/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning, EGT L 180, 13.7.1990, s. 26–27 (upphävd).

Rådets direktiv 93/96/EEC av den 29 oktober 1993 om rätt till bosättning för studenter, EGT 317, 18.12.1993, s. 59–60 (upphävd).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, EUT L 158, 30.4.2004, s. 77.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, EUT L 255, 30.9.2005, s. 22.

Beslut

Europaparlamentets och rådets beslut 2006/1720/EG av den 15 november 2006 om inrättande av ett handlingsprogram för livslångt lärande, EUT L 327, 24.11.2006, s.45.

Övriga rättsakter

Resolution of the Council and of the Ministers for Education, meeting within the Council, of 9 February 1976 comprising an action programme in the field of education, OJ C 38, 19.2.1976, s. 1.

Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 10 juli 2001 om rörlighet inom gemenskapen för studerande, personer som genomgår yrkesinriktad utbildning, volontärer, lärare och utbildare, EGT L 215, 9.8.2001, s. 30.

Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 18 december 2006 om gränsöverskridande rörlighet inom gemenskapen i utbildningssyfte: Europeiska kvalitetsstadgan för rörlighet, EGT L 394, 30.

Meddelande från kommissionen: Europa 2020 En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla, KOM (2010) 2020 slutlig. Bryssel den 3.3.2010.

Rådets rekommendation av den 28 juni 2011 – Unga på väg – att främja ungdomars rörlighet i utbildningssyfte, EGT C 199. 7.7.2011, s. 1.12.2006, s. 5.

Annat EU-rättsligt material

Towards a Europe for Citizens, 1975 (Bull. EC (8)1975 II no. 12.1.

Kommissionens grönbok ”Att främja ungdomars rörlighet i utbildningssyfte”, KOM (2009) 329 slutlig, s. 2.

Rådets slutsatser av den 12 maj 2009 om en strategisk ram för europeiskt utbildningssamarbete (Utbildning 2020), EUT C 119, 28.5.2009, s. 2.

Rådets slutsatser av den 11 maj 2010 om utbildningens sociala dimension, EUT C 135, 26.5.2010.

Domar från EU-domstolen

Mål 26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos mot Nederländska skatteförvaltningen* (REG 1963, s. 1; svensk specialutgåva, volym 1).

Mål 75/63 *M.K.H. Unger, gift med R. Hoekstra mot Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten te Utrecht* (svensk översättning saknas.)

Mål 6/64 *Flaminio Costa mot E.N.E.L.* (REG 1964, s 585; svensk specialutgåva, volym 1).

Mål 76/72 *Michel S. v Fonds national de reclassement social des handicapés* [1973] 457 (svensk översättning saknas).

Mål C-7/94 *Landesamt für Ausbildungsförderung Nordrhein-Westfalen mot Lubor Gaal*, REG 1995, s. I-1031.

Mål 9/74 *Donato Casagrande v Landeshauptstadt München* [1974] ECR 773 (svensk översättning saknas).

Mål 32/75 *Anita Cristini mot Société nationale des chemins de fer français* (REG 1975, s. 1085; svensk specialutgåva, s. 471).

Mål 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato mot Simmenthal* (REG 1978, s. 629; svensk specialutgåva, s. 75).

Mål 53/81 *D.M. Levin mot Staatssecretaris van Justitie* (REG 1982, s. 1035; svensk specialutgåva, s. 335).

Mål 293/83 *Françoise Gravier mot Ville de Liège* (REG 1985, s. 593; svensk specialutgåva, s. 71).

- Mål 139/85 *R. H. Kempf mot Staatssecretaris van Justitie* (REG 1986, s. 1741; svensk specialutgåva, s. 629).
- Mål 24/86 *Vincent Blaizot mot Université de Liège m.fl.* (REG 1988, s. 379; svensk specialutgåva, s. 335).
- Mål 39/86 *Sylvie Lair mot Universität Hannover* (REG 1988, s. 3161; svensk specialutgåva, s. 475).
- Mål 197/86 *Steven Malcolm Brown mot The Secretary of State for Scotland* (REG 1988, s. 3305; svensk specialutgåva, s. 489).
- Mål 42/87 *Kommissionen mot Belgien* [1988] ECR 5445 (svensk översättning saknas).
- Mål 196/87, *Udo Steymann mot Staatssecretaris van Justitie* (REG 1988, s. 6159; svensk specialutgåva, s. 751).
- Mål 235/87 *Annunziata Matteucci mot Communauté française de Belgique och Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française de Belgique* [1988] ECR 5589 (svensk översättning saknas).
- Förenade målen 389/87 *G. B. C. Echternach* och 390/87 *A. Moritz mot Minister van Onderwijs en Wetenschappen* [1989] ECR 723 (svensk översättning saknas).
- Mål 171/88 *Ingrid Rinner-Kühn mot FWW Spezial-Gebäudereinigung GmbH & Co. KG* [1989] ECR 2743 (svensk översättning saknas).
- Mål 308/89 *Carmina di Leo v Land Berlin* (REG 1990, s. 415; svensk specialutgåva, s. 583).
- Mål C-357/89 *V. J. M. Raulin mot Minister van Onderwijs en Wetenschappen* [1992] ECR I-1027 (svensk översättning saknas).
- Mål C-3/90 *M. J. E. Bernini mot Minister van Onderwijs en Wetenschappen* [1992] ECR I-1071 (svensk översättning saknas).
- Mål C-370/90 *The Queen mot Immigration Appeal Tribunal och Surinder Singh, ex parte Secretary of State for Home Department* (REG 1992, s. I-4265; svensk specialutgåva, s. I-19).
- Förenade målen C-92/92 *Phil Collins mot Imtrat Handelsgesellschaft mbH* och C-326/92 *Patricia Im- und Export Verwaltungsgesellschaft mbH och Leif Emanuel Kraul mot EMI Electrola GmbH* (REG 1993, s. I-5145; svensk specialutgåva, s. I-351).

- Mål C-47/93 *Kommissionen mot Belgien* [1994] ECR I-1593 (svensk översättning saknas).
- Mål C-415/93 *Union royale belge des sociétés de football association ASBL mot Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA mot Jean-Marc Bosman m.fl. och Union des associations européennes de football (UEFA) mot Jean-Marc Bosman*, REG 1995, s. I-4921.
- Mål C-55/94 *Gebhard mot Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, REG 1995, s. I-4165.
- Mål 237/94 *John O'Flynn mot Adjudication Officer*, REG 1996, s. I-2617.
- Mål C-18/95 *F.C. Terhoeve mot Inspecteur van de Belastingdienst Particulieren*, REG 1999, s. I-345.
- Mål C-85/96 *María Martínez Sala mot Freistaat Bayern*, REG 1998, s. I-2691.
- mål C-224/98 *Marie-Nathalie D'Hoop mot Office national de l'emploi*, REG 2002, s. I-6191.
- Mål C-337/97 *C.P.M. Meeusen mot Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, REG 1999, s I-3289.
- Mål C-281/98 *Roman Angonese mot Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*, REG 2000, s. I-4139.
- Mål C-184/99 *Rudy Grzelczyk mot Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, REG 2001, s. I-6193.
- Mål C-268/99 *Aldona Malgorzata Jany m.fl. mot Staatssecretaris van Justitie*, REG 2001, s. I-8615.
- Mål C-413/99 *Baumbast och R mot Secretary of State for the Home Department*, REG 2002, s. I-7091.
- Mål C-413/01 *Franca Ninni-Orasche mot Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst*, REG 2003, s. I-13187.
- Mål C-200/02 *Kunqian Catherine Zhu och Man Lavette Chen mot Secretary of State for the Home Department*, REG 2004, s. I-9925.
- Mål C-456/02 *Michel Trojani mot Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)*, REG 2004, s. I-7573.
- Mål C-65/03 *Kommissionen mot Belgien*, REG 2004, s. I-6427.
- Mål 147/03 *Kommissionen mot Österrike*, REG 2006, s. I-5969.

- Mål C-152/03 *Hans-Jürgen Ritter-Coulais och Monique Ritter-Coulais mot Finanzamt Germersheim*, REG 2006, s. I-1711.
- Mål C-209/03 *The Queen, på begäran av Dany Bidar mot London Borough of Ealing och Secretary of State for Education and Skills*, REG 2005, s. I-2119.
- Mål C-408/03 *Kommissionen mot Belgien*, REG 2006, s. I-2647.
- Mål C-208/05 *ITC Innovative Technology Center GmbH mot Bundesagentur für Arbeit*, REG 207, s. I-181.
- Mål C-213/05 *Wendy Geven mot Land Nordrhein-Westfalen*, REG 2007, s. I-6743.
- Förenade målen C-11/06 *Rhiannon Morgan mot Bezirksregierung Köln* och C-12/06 *Iris Bucher mot Landrat des Kreises Düren*, REG 2007, s. I-9161.
- Mål C-158/07 *Jacqueline Förster mot Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, REG 2008, s. I-8507.
- Mål C-73/08 *Nicolas Bressol m.fl. och Céline Chaverot m.fl. mot Gouvernement de la Communauté française*, REG 2010, s. I-2735.
- Mål C-310/08 *London Borough of Harrow mot Nimco Hassan Ibrahim och Secretary of State for the Home Department*, REG 2010, s. I-1065.
- Dom av den 4 juni 2012 i mål C-542/09 *Kommissionen mot Nederländerna*, ännu inte publicerad i rättsfallssamlingen.
- Dom av den 4 oktober 2012 i mål C-75/11 *Kommissionen mot Österrike*, ännu inte publicerad i rättsfallssamlingen
- Dom av den 21 februari 2013 i mål C-46/12 *L. N. mot Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte*, ännu inte publicerad i rättsfallssamlingen.
- Dom av den 20 juni 2013 i mål C-20/12 *Elodie Giersch m.fl. mot État du Grand-Duché de Luxembourg*, ännu inte publicerad i rättsfallssamlingen.
- Dom av den 18 juli 2013 i förenade målen C-523/11 *Laurence Prinz mot Region Hannover* och C-585/11 *Philipp Seeberger mot Studentenwerk Heidelberg*, ännu inte publicerade i rättsfallssamlingen.
- Dom av den 24 oktober 2013 i mål C-220/12 *Andreas Ingemar Thiele Meneses mot Region Hannover*, ännu inte publicerad i rättsfallssamlingen.

Dom av den 24 oktober 2013 i mål C-275/12 *Samantha Elrick v Bezirksregierung Köln*, ännu inte publicerad i rättsfallssamlingen.

Dom av den 16 januari 2014 i mål C-423/12 *Flora May Reyes mot Migrationsverket*, ännu inte publicerad i rättsfallssamlingen.

ÖVRIGA KÄLLOR

Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bucharest, 26–27 April 2012.

Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28–29 April 2009.

Europarådets och UNESCO:s konvention nr 46 om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen, Lissabon den 11 april 1997.

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapporter

- 2014:1** Assadi Anahita ”En profilfråga: Hur använder arbetsförmedlare bedömningsstödet?”
- 2014:2** Eliason Marcus ”Uppsägningar och alkoholrelaterad sjuklighet och dödlighet”
- 2014:3** Adman Per ”Försummas gymnasieskolans demokratiuppdrag? En kvalitativ textanalys av 2009 års svenska gymnasiereform”
- 2014:4** Stenberg Anders och Olle Westerlund ”Utbildning vid arbetslöshet: en jämförande studie av yrkesinriktad och teoretisk utbildning på lång sikt”
- 2014:5** van den Berg Gerard J., Lene Back Kjærsgaard och Michael Rosholm ”Betydelsen av möten mellan arbetslösa och förmedlare”
- 2014:6** Mörk Eva, Anna Sjögren och Helena Svaleryd ”Blir barn sjuka när föräldrarna blir arbetslösa?”
- 2014:7** Johansson Per, Arizo Karimi och J. Peter Nilsson ”Könsskillnader i hur sjukfrånvaro påverkas av omgivningen”
- 2014:8** Forslund Anders, Lena Hensvik, Oskar Nordström Skans, Alexander Westerberg och Tove Eliasson ”Avtalslöner, löner och sysselsättning”
- 2014:9** Engdahl Mattias ”Medborgarskap, arbetsmarknaden och familjebildning”
- 2014:10** Hallberg Daniel, Per Johansson och Malin Josephson ”Hälsoeffekter av tidigarelagd pensionering”
- 2014:11** Karbownik Krzysztof och Sara Martinson ”Svenska högstadie- och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden”
- 2014:12** Hägglund Pathric, Per Johansson och Lisa Laun ”Insatserna inom rehabiliteringsgarantin och deras effekter på hälsa och sjukfrånvaro”
- 2014:13** Regné Johansson ”Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare med funktionsnedsättning, 1999–2006”
- 2014:14** Assadi Anahita och Martin Lundin ”Enhetlighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken: Hur använder arbetsförmedlare statistisk profilering i mötet med den arbetssökande?”
- 2014:15** Edmark Karin, Markus Frölich och Verena Wondratschek ”Hur har 1990-talets skolvalsreformer påverkat elever med olika familjebakgrund?”
- 2014:16** Karimi Arizo ”Sen familjebildning, täta födelseintervall och kvinnors inkomster”
- 2014:17** Eliasson Tove ”Bankanställdas ursprungsland och egenföretagande bland utrikesfödda”

2014:18 Ingmanson Staffan "Fri rörlighet inom den högre utbildningen och tillgång till svenska studiemedel"

Working papers

- 2014:1** Vikström Johan "IPW estimation and related estimators for evaluation of active labor market policies in a dynamic setting"
- 2014:2** Adman Per "Who cares about the democratic mandate of education? A text analysis of the Swedish secondary education reform of 2009"
- 2014:3** Stenberg Anders och Olle Westerlund "The long-term earnings consequences of general vs. specific training of the unemployed"
- 2014:4** Boye Katarina "Can you stay at home today? The relationship between economic dependence, parents' occupation and care leave for sick children"
- 2014:5** Bergemann Annette och Gerard J. van den Berg "From giving birth to paid labor: the effects of adult education for prime-aged mothers"
- 2014:6** van den Berg Gerard J., Lene Kjærsgaard och Michael Rosholm "To meet or not to meet, that is the question – short-run effects of high-frequency meetings with case workers"
- 2014:7** Avdic Daniel, Petter Lundborg och Johan Vikström "Learning-by-doing in a highly skilled profession when stakes are high: evidence from advanced cancer surgery"
- 2014:8** Mörk Eva, Anna Sjögren och Helena Svaleryd "Parental unemployment and child health"
- 2014:9** Johansson Per, Arizo Karimi och J. Peter Nilsson "Gender differences in shirking: monitoring or social preferences? Evidence from a field experiment"
- 2014:10** Eliasson Tove och Oskar Nordström Skans "Negotiated wage increases and the labor market outcomes of low-wage workers: evidence from the Swedish public sector"
- 2014:11** Engdahl Mattias "Naturalizations and the economic and social integration of immigrants"
- 2014:12** Hallberg Daniel, Per Johansson och Malin Josephson "Early retirement and post-retirement health"
- 2014:13** Karbownik Krzysztof "The determinants of teacher mobility in Sweden"
- 2014:14** Karbownik Krzysztof "Job mobility among high-skilled and low-skilled teachers"
- 2014:15** Karbownik Krzysztof "Do changes in student quality affect teacher mobility? Evidence from an admission reform"

- 2014:16** Edmark Karin, Markus Frölich och Verena Wondratschek “Sweden’s school choice reform and equality of opportunity”
- 2014:17** Karimi Arizo “Effects of the timing of births on women’s earnings – evidence from a natural experiment”
- 2014:18** Karimi Arizo “The spacing of births and women’s subsequent earnings – evidence from a natural experiment”
- 2014:19** Eliasson Tove “Immigrant entrepreneurship and the origin of bankers”
- 2014:20** Johansson Per, Lisa Laun och Mårten Palme “Pathways to retirement and the role of financial incentives in Sweden”

Dissertation series

- 2013:1** Vikman Ulrika “Benefits or work? Social programs and labor supply”
- 2013:2** Hanspers Kajsa “Essays on welfare dependency and the privatization of welfare services”
- 2013:3** Persson Anna “Activation programs, benefit take-up, and labor market attachment”
- 2013:4** Engdahl Mattias “International mobility and the labor market”