Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
21 päivänä helmikuuta 2013 [1]

Yhdistetyt asiat C-523/11 ja C-585/11

Laurence Prinz
vastaan
Region Hannover
(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgericht Hannover (Saksa))
Philipp Seeberger
vastaan
Studentenwerk Heidelberg

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgericht Karlsruhe (Saksa))

Unionin kansalaisten vapaa liikkuvuus — Rahoitus korkeakoulutukseen ulkomailla — Asumisedellytys — Kolmen vuoden sääntö — Oikeasuhteisuus

1. Saksa on yksi jäsenvaltioista, joissa Euroopan unionin kansalaiset voivat hakea rahoitusta korkeakoulutukseen oppilaitoksissa, jotka sijaitsevat muualla Euroopan unionin alueella. Laurence Prinz ja Philipp Seeberger, jotka ovat molemmat Saksan kansalaisia, hakivat tällaista rahoitusta. Heidän hakemuksensa evättiin, koska kumpikaan heistä ei kyennyt osoittamaan oleskelleensa Saksassa yhtäjaksoisesti kolme vuotta juuri ennen opintojen aloittamista ulkomailla (jäljempänä kolmen vuoden sääntö). Saksan hallituksen mukaan kolmen vuoden säännöllä pyritään puuttumaan sellaisen kohtuuttoman taloudellisen rasituksen vaaraan, joka voi vaikuttaa saatavilla olevien tukien kokonaismäärään (taloudellinen tavoite), toteamaan henkilöt, jotka ovat integroituneet saksalaiseen yhteiskuntaan, ja varmistamaan, että rahoitusta myönnetään niille opiskelijoille, jotka hyvin todennäköisesti palaavat Saksaan opintojensa jälkeen ja osallistuvat siellä yhteiskuntaan (yhteiskunnallinen tavoite). Opiskelijat, jotka eivät kykene näyttämään toteen tällaista kolmen vuoden yhtäjaksoista oleskelua, eivät saa rahoitusta koko ulkomailla tapahtuvan opiskelun ajalle. He voivat kuitenkin saada rahoitusta tällaisen opiskelun ensimmäiseksi vuodeksi tai koko Saksassa tapahtuvan opiskelun ajaksi.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

EU:n oikeus

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

2. SEUT 20 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Otetaan käyttöön unionin kansalaisuus. Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta.

2. Unionin kansalaisella on perussopimuksissa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet. Hänellä on muun muassa:

a) oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella;

– –

Näitä oikeuksia käytetään perussopimuksissa ja niiden soveltamiseksi hyväksytyissä toimenpiteissä määritellyin edellytyksin ja rajoituksin.

3. SEUT 21 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella ”on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perussopimuksissa määrätyistä tai [niiden] soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu”.

4. SEUT 165 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot ovat vastuussa ”opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmän järjestämisestä”. Kyseisen 165 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”unioni myötävaikuttaa korkealaatuisen koulutuksen kehittämiseen rohkaisemalla jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa tukemalla ja täydentämällä jäsenvaltioiden toimintaa”. SEUT 165 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan mukaan unionin toiminnalla pyritään myös ”edistämään opiskelijoiden – – liikkuvuutta”.

Direktiivi 2004/38/EY

5. Direktiivin 2004/38[2] 24 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jollei perustamissopimuksessa ja johdetussa oikeudessa annetuista nimenomaisista erityismääräyksistä muuta johdu, kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion alueella tämän direktiivin nojalla asuvia unionin kansalaisia on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Tämä oikeus on ulotettava koskemaan perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, mutta joilla on oleskeluoikeus tai oikeus pysyvään oleskeluun.

2 — Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL, L 158, s. 77, sellaisena kuin se on oikaistuna EUVL:ssä 2004, L 229, s. 35, EUVL:ssä 2005, L 30, s. 27, EUVL:ssä 2005, L 197, s. 34 ja EUVL:ssä 2007, L 204, s. 28).

2. Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään, vastaanottavan jäsenvaltion ei tarvitse myöntää – – muille kuin työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille taikka henkilöille, joilla säilyy tällainen asema, ja heidän perheensä jäsenille – – ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista[3] toimeentulotukea opintoja varten, ammattiin johtava koulutus mukaan luettuna, opintorahan tai -lainan muodossa."

Kansallinen lainsäädäntö

6. Liittovaltion opintotukilaki (Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung – Bundesausbildungsförderungsgesetz, jäljempänä BAföG tai opintotukilaki) on Saksan laki, jossa määritellään edellytykset rahoituksen saamiseksi opintoja ja koulutusta varten. Sitä on muutettu useaan otteeseen,[4] myös yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Morgan ja Bucher antaman tuomion huomioon ottamiseksi.[5] Siinä yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että nykyiset SEUT 20 ja SEUT 21 artikla ovat esteenä edellytykselle, jollaisesta säädetään (vanhan) opintotukilain 5 §:n 2 momentin 3 kohdassa ja jonka mukaan opintotuen saaminen opintoihin ulkomaisessa oppilaitoksessa riippuu siitä, ovatko kyseiset opinnot jatkoa vähintään vuoden mittaiselle koulutukselle jäsenvaltiossa, josta opiskelija on lähtöisin (opintojen ensimmäistä vaihetta koskeva edellytys).

7. Muutetun 5 §:n 1 momentissa, jonka otsikko on "Koulutus ulkomailla", määritellään kyseisen henkilön "vakinaisen asuinpaikan" olevan sillä paikkakunnalla, joka ei ole vain tilapäinen elinetujen keskus, ilman, että vaadittaisiin halua asettautua sinne pysyvästi. Lisäksi siinä säädetään, että oleskelu ainoastaan opiskelua varten jollakin paikkakunnalla ei tee siitä opiskelijan vakinaista asuinpaikkaa.

8. Mainitun pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan opintotukea myönnetään opiskelijalle, jonka vakinainen asuinpaikka on Saksassa ja joka käy oppilaitoksessa unionin jäsenvaltiossa tai Sveitsissä aloittaakseen opinnot ja jatkaakseen opintoja siellä.

9. Opintotukilain 6 §:ssä, jonka otsikko on "Tuki ulkomailla opiskeleville saksalaisille", säädetään että Saksan kansalaisille, joiden vakinainen asuinpaikka on Saksan ulkopuolella, voidaan myöntää opintotukea asuinpaikkakunnallaan tai naapurivaltiossa suoritettaviin opintoihin, mikäli tämä on perusteltua konkreettisessa tapauksessa vallitsevien erityisten olosuhteiden vuoksi.

10. Opintotukilain 8 §:n 1 momentissa todetaan, että Saksan kansalaiset ja muut unionin kansalaiset, joilla on pysyvä oleskeluoikeus, voivat hakea rahoitusta.

11. Opintotukilain 16 §:ssä määritellään opintojen kesto, jota varten rahoitusta on mahdollista saada. Lain 16 §:n 3 momentissa säädetään kolmen vuoden säännöstä seuraavasti:

"– – opintotuki myönnetään – – 5 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa yli vuoden pituiseksi ajaksi vain, jos opiskelija on aloittaessaan ulkomailla oleskelun 31.12.2007 jälkeen asunut Saksassa vakinaisesti vähintään edelliset kolme vuotta."

12. Liittotasavallan hallituksen perusteluissa kolmen vuoden säännön käyttöönottoa koskevaan lakiesitykseen todettiin, että säännöllä pyrittiin varmistamaan se, että opintotukea ulkomailla tapahtuvan opiskelun koko ajaksi ei myönnettäisi opiskelijoille, jotka olivat asuneet Saksassa tuskin lainkaan. Saksan koulutuspolitiikan yhtenä periaatteena on, että opintotuen saaminen edellyttää tavallisesti sitä, että joko koulutus suoritetaan Saksassa tai että ainakin erityinen yhteys Saksaan on olemassa. Perusteluissa todetaan, että myös muissa jäsenvaltioissa ulkomailla tapahtuvaan opiskeluun

3 — Oikeuden pysyvään oleskeluun saa yleensä viiden vuoden yhtäjaksoisen oleskelun jälkeen: ks. direktiivin 2004/38 16 artikla.

4 — Saksan hallituksen huomautusten perusteella vaikuttaa siltä, että unionin tuomioistuimelle esitetty toisinto on julkaistu 7.12.2010.

5 — Yhdistetyt asiat C-11/06 ja C-12/06, tuomio 23.10.2007 (Kok., s. I-9161).

myönnettävälle pitkäaikaiselle opintotuelle on muiden edellytysten lisäksi asetettu asumisedellytys. Tällä edellytyksellä ilmaistaan konkreettisesti sosiaalisia etuja myöntävän valtion oikeutettua intressiä siihen, että sen valtion varoilla rahoitettavat etuudet rajoitetaan henkilöryhmään, jonka suhde kyseiseen valtioon täyttää vähimmäisvaatimukset.

Tosiseikat, oikeudenkäyntimenettely ja ennakkoratkaisukysymykset

Prinz

13. Prinz syntyi Kölnissä vuonna 1991 ja on Saksan kansalainen. Hän asui noin kymmenen vuotta perheensä kanssa Tunisiassa, jossa hänen isänsä työskenteli saksalaisen yrityksen palveluksessa. Tammikuusta 2007 lähtien hän on asunut perheensä kanssa Saksassa.

14. Helmikuusta 2007 lähtien Prinz kävi koulua Saksassa ja saattoi siellä toisen asteen koulutuksen päätökseen kesäkuussa 2009. Hän aloitti 1.9.2009 liiketalouden opinnot Erasmus-yliopistossa Alankomaissa.

15. Ennen opintojensa aloittamista Alankomaissa Prinz haki 18.8.2009 toimivaltaiselta Saksan viranomaiselta rahoitusta. Hänelle myönnettiin 30.4.2010 tehdyllä päätöksellä rahoitus lukuvuodelle 2009–2010.

16. Prinz jätti uuden hakemuksen saadakseen rahoitusta seuraavalle lukuvuodelle. Hänen hakemuksensa hylättiin 4.5.2010 tehdyllä päätöksellä, koska hän oli oleskellut Saksassa pysyvästi vasta tammikuusta 2007 lähtien eikä sen vuoksi noudattanut kolmen vuoden sääntöä.

17. Prinz nosti kanteen tätä päätöstä vastaan Verwaltungsgericht Hannoverissa (Hannoverin hallintotuomioistuin). Ensinnäkin hän totesi asuneensa Saksassa yhteensä kolme vuotta ja neljä kuukautta, ensin syyskuusta 1993 huhtikuuhun 1994[6] ja sitten tammikuusta 2007 elokuuhun 2009. Toiseksi hän katsoi, että kolmen vuoden säännön kaltainen asumisedellytys on vastoin SEUT 21 artiklassa määrättyä vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeutta.

18. Verwaltungsgerichtin kolmas jaosto päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Rajoitetaanko unionin kansalaiselle SEUT 20 ja SEUT 21 artiklassa myönnettyä oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella unionin oikeuden kannalta perusteettomasti, jos Saksan kansalaiselle, jonka vakinainen asuinpaikka on Saksassa ja joka opiskelee oppilaitoksessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, myönnetään [opintotukilain] mukaista opintotukea mainitussa ulkomaisessa oppilaitoksessa opiskeluun ainoastaan yhdeksi vuodeksi, koska kansalaisen vakinainen asuinpaikka ei ollut ulkomailla oleskelun alkaessa ollut Saksassa vähintään kolmea vuotta?”

19. Itävallan, Tanskan, Suomen, Saksan, Kreikan, Alankomaiden ja Ruotsin hallitukset sekä komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Kaikki edellä mainitut Alankomaiden hallitusta lukuun ottamatta esittivät suullisia huomautuksia 29.11.2012 pidetyssä istunnossa.

6 — Ennakkoratkaisupyynnöstä ei käy ilmi, kuinka pian syntymänsä jälkeen Prinz muutti perheensä mukana Tunisiaan ja miksi hän palasi syyskuussa 1993 Tunisiasta Saksaan lyhyeksi aikaa, kunnes lähti Saksasta jälleen huhtikuussa 1994.

Seeberger

20. Seeberger on Saksan kansalainen. Hän syntyi Saksassa vuonna 1983 ja asui siellä vanhempiensa – jotka ovat myös Saksan kansalaisia – kanssa vuoteen 1994 asti. Vuosina 1989–1994 hän kävi peruskoulua (Grundschule ja Gymnasium) Saksassa.

21. Vuodesta 1994 joulukuuhun 2005 Seeberger asui vanhempiensa kanssa Espanjassa, jossa hänen isänsä työskenteli itsenäisenä ammatinharjoittajana liike-elämän konsultin tehtävissä. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että muuttaessaan tästä syystä Espanjaan Seebergerin isä käytti nykyisten SEUT 45 ja SEUT 49 artiklan mukaisia oikeuksiaan. Seeberger saattoi toisen asteen koulutuksen päätökseen Espanjassa vuonna 2000, jolloin hän suoritti toisen asteen alemman tutkinnon. Huhtikuussa 2005 hän pätevöityi kiinteistönvälittäjäksi suoritettuaan tätä koskevan koulutuksen vuosina 2004 ja 2005, edelleen Espanjassa. Tammikuussa 2006 Seebergerin vanhemmat palasivat Saksaan. Vaikka Seeberger esittääkin, että myös hänen vakinainen asuinpaikkansa oli tästä lähtien Saksassa, hänet merkittiin väestörekisteriin Münchenissä vasta 26.10.2009. Aiemman työnantajan antaman todistuksen mukaan hän suoritti työharjoittelun web-suunnittelijana Kölnissä 2.4.2007–27.6.2007.

22. Huhtikuussa 2009 Seeberger läpäisi pääsytutkinnon ja sai siten oikeuden opiskella Universitat de les Illes Balears -yliopistossa Palma de Mallorcassa. Syyskuussa 2009 hän aloitti siellä taloustieteen opinnot. Hän haki Saksasta rahoitusta näihin opintoihin.

23. Toimivaltainen Saksan viranomainen epäsi hänen hakemuksensa katsoen, että siinä oli esitetty riittämättömät todisteet siitä, että hänen vakinainen asuinpaikkansa olisi tosiasiallisesti ollut Saksassa kolmen vuoden ajan juuri ennen opintojen aloittamista.

24. Seeberger riitautti tämän päätöksen katsoen, että kolmen vuoden sääntö oli vastoin hänen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen unionin kansalaisena. Kun muutoksenhakemus oli hylätty, Seeberger pani vireille oikeudenkäynnin Verwaltungsgericht Karlsruhessa (Karlsruhen hallintotuomioistuin). Oikeudenkäynnissä hän esitti, että hänen vapaata liikkuvuuttaan oli rajoitettu, koska kolmen vuoden sääntö edellytti hänen luopuvan vakinaisesta asuinpaikastaan toisessa jäsenvaltiossa ja siirtävän vakinaisen asuinpaikkansa takaisin Saksaan hyvissä ajoin etukäteen täyttääkseen ulkomaisiin opintoihin myönnettävän rahoituksen edellytykset.

25. Verwaltungsgericht Karlsruhen viides jaosto päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko unionin oikeus esteenä sellaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan opintotuen saaminen toisessa jäsenvaltiossa suoritettaviin opintoihin evätään yksinomaan siitä syystä, että opiskelijalla, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ei ole ollut opintojen alkaessa vakinaista asuinpaikkaa vähintään kolmen vuoden ajan siinä jäsenvaltiossa, josta hän on lähtöisin?”

26. Seeberger sekä Itävallan, Tanskan, Suomen, Saksan, Alankomaiden ja Ruotsin hallitukset ja komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Kaikki edellä mainitut Alankomaiden hallitusta lukuun ottamatta esittivät suullisia huomautuksia 29.11.2012 pidetyssä istunnossa, johon myös Kreikan hallitus osallistui esittäen suullisia huomautuksia.

Arviointi

Alustavat huomautukset

27. Kummassakin asiassa unionin tuomioistuinta pyydetään tutkimaan, estävätkö SEUT 20 ja SEUT 21 artikla jäsenvaltiota asettamasta ulkomailla tapahtuvaan opiskeluun myönnettävälle rahoitukselle kolmen vuoden säännön kaltaista asumisedellytystä.

28. Toisin kuin ennakkoratkaisua asiassa Prinz pyytänyt tuomioistuin, ennakkoratkaisua asiassa Seeberger pyytänyt tuomioistuin muotoili kysymyksensä siten, että siinä ei mainita, onko opiskelija opintotuen myöntävän jäsenvaltion kansalainen. Asiaa Seeberger koskevan ennakkoratkaisupyynnön muista osista kuitenkin käy selvästi ilmi, että kansallisen tuomioistuimen tiedustelu liittyy Saksan kansalaisen asemaan.

29. Ennen kuin Prinz ja Seeberger käyttivät vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan opiskellakseen muualla unionin alueella, he kumpikin muuttivat pois Saksasta eri syistä. Prinz muutti unionin ulkopuolelle, kun hänen isänsä aloitti työn Tunisiassa. Seeberger muutti Espanjaan, kun hänen isänsä käytti sijoittautumisvapautta koskevaa oikeuttaan toimiakseen siellä itsenäisenä ammatinharjoittajana.

30. Toisin kuin Prinz, Seeberger näyttää siis aiemmin käyttäneen unionin oikeuden mukaista vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan. Tämä tosiseikka ei vaikuta unionin tuomioistuimelle esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten tarkasteluun, koska he kumpikin voivat unionin kansalaisen aseman perusteella tarvittaessa vedota sitä jäsenvaltiota vastaan, josta he ovat lähtöisin, tällaiseen asemaan liittyviin oikeuksiin,[7] kuten vapauteen liikkua opiskellakseen muualla unionin alueella. Komissio kuitenkin pohtii, onko Seebergerin asemaa myös tarkasteltava sijoittautumisvapautta koskevan lainsäädännön mukaisesti. Tarkastelen tätä seikkaa kysymyksenä, joka koskee asian kannalta merkityksellistä lainsäädäntöä.[8]

31. Unionin tuomioistuin on jo tarkastellut useaan otteeseen, voivatko jäsenvaltiot asettaa opintojen rahoitukselle asumisedellytyksen, joka on luonteeltaan yhtä yleinen kuin nyt esillä olevissa asioissa. Nämä asiat ovat olleet unionin tuomioistuimen käsiteltävinä useissa eri muodoissa. Ne ovat koskeneet siirtotyöläisiä ja heidän huollettavinaan olevia perheenjäseniä[9] mutta myös opiskelijoita, jotka eivät perustelleet rahoitushakemustaan yhteydellään ansiotoimintaa harjoittavaan unionin kansalaiseen.[10] Niissä on tarkasteltu rahoituspyyntöjä, jotka on esitetty jäsenvaltiolle, josta opiskelija on lähtöisin,[11] jäsenvaltiolle, jossa opiskelija työskentelee,[12] tai vastaanottavalle jäsenvaltiolle, jossa opiskelija toivoi opiskelevansa.[13] Jotkin asiat ovat direktiivin 2004/38 voimaantuloa edeltävältä ajalta, kun taas toisissa viitataan mainitun direktiivin 24 artiklan 2 kohtaan suoraan tai epäsuorasti. Monissa näistä asioista tarkasteltavana olleen toimenpiteen väitettiin olevan oikeutettu muun muassa siksi, että sillä katsottiin vältettävän kohtuuton rasitus rahoituksen myöntävän jäsenvaltion talousarviolle ja/tai mahdollistavan niiden henkilöiden toteaminen, joilla oli riittävä yhteys kyseiseen jäsenvaltioon ja jotka opintojensa jälkeen todennäköisesti palaisivat rahoituksen myöntäneeseen jäsenvaltioon.

7 — Edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Morgan ja Bucher, tuomion 22 ja 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

8 — Ks. jäljempänä 36–39 kohta.

9 — Ks. esim. asia C-542/09, komissio v. Alankomaat, tuomio 14.6.2012 (Kok., s. I-0000).

10 — Ks. esim. asia C-209/03, Bidar, tuomio 15.3.2005 (Kok., s. I-2119).

11 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Morgan ja Bucher.

12 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 9 mainittu asia komissio v. Alankomaat.

13 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Bidar.

32. Vaikka unionin tuomioistuin katsookin, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta määritellessään, kuinka opinnot rahoitetaan ja kenelle tätä rahoitusta myönnetään, se ei mielestäni ole esittänyt kovinkaan selkeästi, mitkä osatekijät on syytä ottaa huomioon tarkasteltaessa sitä, voidaanko tiettyä rajoitusta pitää oikeutettuna. Riittääkö se, että jäsenvaltio esittää taloudellisen tavoitteen, vai onko sen myös osoitettava kohtuuttoman taloudellisen rasituksen vaaran olemassaolo? Voiko jäsenvaltio perustella kolmen vuoden säännön kaltaisen rajoituksen tavoitteella, jonka mukaan rahoitusta myönnetään sellaisille opiskelijoille, jotka osoittavat integroituneensa jossain määrin, riippumatta järjestelmän kustannuksiin liittyvistä huolista? Onko tarkoituksenmukaista arvioida kolmen vuoden säännön kaltaisen rajoituksen oikeasuhteisuutta taloudelliseen tavoitteeseen nähden selvittämällä, onko mainittu sääntö rajoittavampi kuin on tarpeen vaaditun integroitumisen asteen toteamiseksi?

33. Nämä ja mahdollisesti muutkin epävarmuustekijät voivat selittää sen, miksi jotkin jäsenvaltiot edelleen käyttävät asumisedellytystä ainoana toimenpiteenä selvästikin monitahoisten tavoitteiden saavuttamiseksi, miksi kuusi jäsenvaltiota on Saksan tukena väliintulijoina esillä olevissa asioissa ja miksi unionin tuomioistuinta pyydetään toistuvasti ratkaisemaan, onko jokin asumisedellytyksen muunnelma unionin oikeuden mukainen.

Asian kannalta merkityksellinen lainsäädäntö

34. Kansalliset tuomioistuimet ovat pyytäneet unionin tuomioistuinta ainoastaan tulkitsemaan unionin kansalaisuutta koskevia perussopimusten määräyksiä.

35. Ne olivat selvästikin oikeassa, kun ne eivät pyytäneet unionin tuomioistuinta tutkimaan direktiivin 2004/38 24 artiklaa. Tällä säännöksellä säännellään sitä, milloin vastaanottavan jäsenvaltion on kohdeltava alueellaan tämän direktiivin nojalla asuvia unionin kansalaisia jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti myös opintoja varten myönnetyn toimeentulotuen osalta. Mikään ei kuitenkaan viittaa siihen, että Prinz olisi hakenut rahoitusta Alankomaissa ja Seeberger Espanjassa. Pikemminkin kumpikin heistä on hakenut rahoitusta jäsenvaltiolta, josta he ovat lähtöisin.

36. Miten tulee siis suhtautua komission ehdotukseen, jonka mukaan Seebergerin asemaa on tarkasteltava sijoittautumisvapautta koskevien oikeussääntöjen mukaisesti?

37. Kolmen vuoden sääntö ei ollut käytössä, kun Seeberger ja hänen perheensä käyttivät oikeuttaan muuttaa Espanjaan. Näin ollen se ei ole voinut vaikuttaa tähän ensimmäiseen muuttoon.

38. Nyt kun sääntö on käytössä, sillä voi kuitenkin olla muu kuin kannustava vaikutus unionin kansalaisiin, jotka harkitsevat vapaata liikkuvuutta koskevien oikeuksiensa käyttämistä unionin alueella työntekijänä, itsenäisenä ammatinharjoittajana tai yksinkertaisesti kansalaisena. Se myös asettaa epäedullisempaan asemaan ne, jotka ovat käyttäneet kyseisiä oikeuksia ja jotka eivät palaa Saksaan riittävän hyvissä ajoin noudattaakseen kolmen vuoden sääntöä.

39. Kansallista tuomioistuinta pyydettiin tarkastelemaan Seebergerin rahoituksen epäämisestä tehdyn päätöksen pätevyyttä. Se ei ole esittänyt toteamuksia siitä, onko Seeberger edelleen vanhempiensa (tai jommankumman vanhempansa) huollettavana, ja jos ei ole, mistä lähtien hän ei ole ollut enää huollettava. Unionin tuomioistuimella ei näin ollen ole riittävästi tietoja voidakseen muodostaa käsityksen siitä, onko kansallisen tuomioistuimen lähestyttävä sen käsiteltävänä olevaa asiaa sen perusteella, että Seebergerin vapaata liikkuvuutta koskevien oikeuksien käyttö liittyi i) siihen, että hänen isänsä käytti sijoittautumisvapauttaan, ja ii) siihen, että hänen isänsä päätti myöhemmin palata jäsenvaltioon, josta hän on lähtöisin.

40. Lisään tähän, että mikään ennakkoratkaisupyynnöissä ei viittaa siihen, että Prinz ja Seeberger vetoaisivat asemaansa taloudellisesti aktiivisina unionin kansalaisina tai asian kannalta merkityksellisiin perhesiteisiin, esimerkiksi Saksassa asuvaan siirtotyöläiseen. Tämän vuoksi lähestyn asiaa kansallisten tuomioistuinten tavoin yksinomaan SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan perusteella.

Asuinpaikan määritelmä

41. Kysymys siitä, missä henkilö konkreettisesti asuu, koskee tosiseikkoja. Se paikka, jossa henkilö tosiasiallisesti asuu tai jossa asuvana hänet on merkitty väestörekisteriin, ei kuitenkaan välttämättä ole paikka, jossa jäsenvaltio määrittelee lain mukaan tämän henkilön vakinaisen asuinpaikan tai kotipaikan sijaitsevan.

42. Kolmen vuoden sääntö on määritelty viittaamalla yhtäjaksoiseen oleskeluun Saksassa. Opintotukilain 5 §:n 1 momentissa määritellään kyseisen henkilön vakinaisen asuinpaikan olevan ”sillä paikkakunnalla, joka ei ole vain tilapäinen elinetujen keskus, ilman, että vaadittaisiin halua asettautua sinne pysyvästi”.

43. Ainakin Seebergerin tapauksessa vaikuttaa kuitenkin siltä, että hänen rahoituksensa epäämisestä tehty päätös perustui erilaiseen käsitykseen asuinpaikasta. Seeberger väittää asuneensa Saksassa tammikuusta 2006 lähtien, mutta hän on ollut merkittynä väestörekisteriin Münchenissä vasta 26.10.2009 lähtien.

44. Istunnossa Saksan hallitus vahvisti, että toimivaltaiset viranomaiset toisinaan käyttävät rekisteriin merkitsemisen ajankohtaa ohjeellisena seikkana sen määrittelemiseksi, onko kolmen vuoden sääntöä noudatettu. Jos rahoitus evätään, koska rekisteriin merkitsemisen ajankohdan ja opintojen aloittamisen välinen ajanjakso on alle kolme vuotta, hakija voi riitauttaa kyseisen päätöksen ja esittää Saksan tuomioistuimissa todisteet sille, että hän asui Saksassa ennen kuin hänet merkittiin väestörekisteriin. Saksan hallitus tähdensi, että kaikki tosiseikat ja olosuhteet on otettava huomioon arvioitaessa, onko hakijan asuinpaikka Saksassa opintotukilain 5 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden rajoitus

45. Unionin oikeudessa ei velvoiteta jäsenvaltioita myöntämään rahoitusta niiden alueella tai muualla suoritettaviin opintoihin. Vaikka jäsenvaltiot ovatkin edelleen toimivaltaisia tällä osa-alueella, niiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta. [14]

46. Kansalliset tuomioistuimet katsovat asiassa Prinz ja asiassa Seeberger, että kolmen vuoden sääntö on omiaan rajoittamaan SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan mukaisia vapaata liikkuvuutta koskevia unionin kansalaisten oikeuksia. Syistä, joiden kaltaisia yhteisöjen tuomioistuin sovelsi yhdistetyissä asioissa Morgan ja Bucher, [15] ne katsovat, että kolmen vuoden sääntö voi tehdä unionin kansalaiselle vähemmän houkuttelevaksi muuttaa toiseen jäsenvaltioon opintojen tai harjoittelun aloittamiseksi siellä tai, jos hän on jo aloittanut opinnot tai harjoittelun ulkomailla, painostaa opiskelijaa lopettamaan ne ja palaamaan Saksaan.

47. Olen samaa mieltä siitä, että kolmen vuoden sääntö on rajoitus.

14 — Edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Morgan ja Bucher, tuomion 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

15 — Ks. edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Morgan ja Bucher, tuomion 25 ja 26 kohta.

48. Toimenpide, jonka mukaan oikeus sosiaaliseen etuun edellyttää asumista etuuden myöntävässä jäsenvaltiossa, on omiaan rajoittamaan vapaata liikkuvuutta. Se asettaa epäedullisempaan asemaan ne unionin kansalaiset, jotka ovat jo käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen (eli kansalaiset, jotka asuvat tai ovat asuneet muualla unionin alueella) ennen etuuden hakemista. Tarkasteltavana olevan kaltainen asumisedellytys on luonteeltaan sellainen, että se saattaa tehdä unionin kansalaiselle vähemmän houkuttelevaksi käyttää oikeuttaan muuttaa toiseen jäsenvaltioon [16] ja osallistua siellä toisen asteen koulutukseen ennen rahoituksen hakemista korkeakoulutusta varten (epäkannustava vaikutus).

49. Esillä olevissa asioissa Seeberger katsoo olevansa epäedullisemmassa asemassa halutessaan opiskella Saksan ulkopuolella vain siksi, että ennen kyseisten opintojen aloittamista hän ja hänen vanhempansa olivat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja ettei hänen katsota palanneen Saksaan riittävän hyvissä ajoin ennen opintojen alkamista. Myös Prinz esittää, että hänen on taloudellisten paineiden vuoksi opiskeltava Saksassa sen sijaan että suorittaisi ensisijaisina pitämiään opintoja Alankomaissa, koska hän ei voi saada rahoitusta opintoihin Alankomaissa ensimmäisen opiskeluvuoden jälkeen.

50. Tämän vuoksi olen samaa mieltä siitä, että kolmen vuoden sääntö rajoittaa unionin kansalaiselle SEUT 20 ja SEUT 21 artiklassa myönnettyjä vapaata liikkuvuutta koskevia oikeuksia.

51. Tällainen rajoitus voi olla perusteltu vain, jos se perustuu objektiivisiin, yleistä etua koskeviin syihin ja jos se soveltuu hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja on siihen nähden oikeasuhteinen eli jos se ei ole rajoittavampi kuin on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi.

52. Saksan hallitus mainitsee kaksi tavoitetta, joiden perusteella kolmen vuoden sääntö voi olla oikeutettu. Tutkin ne seuraavassa vuorotellen.

Taloudelliseen tavoitteeseen liittyvä perustelu

Tavoitteen hyväksyttävyys

53. Saksan hallitus nojautuu yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Bidar ja yhdistetyissä asioissa Morgan ja Bucher antamiin ratkaisuihin kolmen vuoden säännön perustelemiseksi. Tämä lähestymistapa vastaa säännön käyttöönottoa koskevan lakiesityksen perusteluja. [17]

54. Asiassa Bidar antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi sellaisten unionin kansalaisten osalta, jotka eivät olleet taloudellisesti aktiivisia, että ”kaikilla jäsenvaltioilla on oikeus huolehtia siitä, että toisesta jäsenvaltiosta tuleville opiskelijoille toimeentuloa varten myönnettävien tukien myöntämisestä ei muodostu sellaista kohtuutonta kustannusta, jolla saattaisi olla vaikutuksia niiden tukien kokonaismäärään, joita kyseinen jäsenvaltio voi myöntää”. [18] Näin ollen oli hyväksyttävää myöntää rahoitusta ”ainoastaan sellaisille opiskelijoille, jotka ovat osoittaneet integroituneensa kyseisen jäsenvaltion yhteiskuntaan jossain määrin”. [19] Yhdistetyissä asioissa Morgan ja Bucher yhteisöjen tuomioistuin sovelsi samoja perusteluja siihen, että jäsenvaltio myöntää opintotukea opiskelijoille, jotka haluavat opiskella muissa jäsenvaltioissa, [20] ennen kuin se päätteli, että mainituissa asioissa tarkasteltavana ollut opintojen ensimmäistä vaihetta koskeva edellytys on luonteeltaan liian yleinen ja ehdoton, jotta sitä voitaisiin pitää oikeasuhteisena. [21]

16 — Ks. esim. työkyvyttömyyseläkettä koskeva asia C-499/06, Nerkowska, tuomio 22.5.2008 (Kok., s. I-3993, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

17 — Ks. edellä 12 kohta.

18 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Bidar, tuomion 56 kohta.

19 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Bidar, tuomion 57 kohta.

20 — Edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Morgan ja Bucher, tuomion 43 ja 44 kohta.

21 — Edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Morgan ja Bucher, tuomion 46 kohta.

55. Unionin tuomioistuin on siis tunnustanut, että tavoite, jonka mukaisesti on vältettävä sellaista kohtuutonta kustannusta, jolla saattaisi olla vaikutuksia tukien kokonaismäärään, voi periaatteessa oikeuttaa kolmen vuoden säännön kaltaisen vapaata liikkuvuutta koskevan rajoituksen.

56. Mutta riittääkö se, että jäsenvaltio ainoastaan vakuuttaa, että tällainen taloudellinen tavoite on olemassa?

57. Mielestäni se ei riitä.

58. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi yhdistetyissä asioissa Morgan ja Bucher, että periaatteessa asiassa Bidar esitettyjen kaltaiset huomiot voivat soveltua sellaisille opiskelijoille myönnettävään opintotukeen, jotka haluavat opiskella ulkomailla, ”jos *on olemassa* vaara tällaisesta kohtuuttomasta kustannuksesta”.[22] Komissio huomauttaa esillä olevissa asioissa, että Saksa ei ole osoittanut sen vaaran olemassaoloa, jota se pyrkii välttämään tai rajoittamaan.

59. On selvää, että kukin jäsenvaltio päättää, minkä osan talousarviostaan se haluaa varata opintojen rahoittamiseen kotimaassa ja ulkomailla, ja arvioi, mitä taloudellista kokonaisrasitusta se pitää kohtuullisena.[23] Jotkin jäsenvaltiot voivat päättää asettaa käyttöön vain vähäisen määrän varoja. Toiset voivat puolestaan olla halukkaita varaamaan tähän tarkoitukseen huomattavasti suuremman osan talousarviostaan. Vaikka unionin tuomioistuimen tehtävänä ei olekaan arvioida jäsenvaltion päätöstä ”kohtuullisesta” kustannuksesta, se voi antaa kansallisille tuomioistuimille ohjeita sen tarkastelemiseen, muodostaako muista jäsenvaltioista tulevien opiskelijoiden toimeentulokustannusten (ja muiden mahdollisten kustannusten) kattaminen – *mainittu päätös huomioon ottaen* – vaaran kohtuuttomasta kustannuksesta.

60. Se, että sosiaalista etua koskevalle oikeudelle asetetaan edellytyksiä, on omiaan rajoittamaan niiden henkilöiden lukumäärää, jotka voivat saada hakemansa edun, ja siten edun käyttöön asettamisesta julkiselle taloudelle aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Tämä tosiseikka ei sinänsä riitä perusteluksi SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan mukaisten vapaata liikkuvuutta koskevien oikeuksien rajoitukselle. Pikemminkin katson, että jäsenvaltion on arvioitava tosiasialliset ja mahdolliset vaarat, joita tietynlaisen rahoituksen käyttöön asettamisesta seuraa. Tämän arvioinnin perusteella se voi sitten määrittää, mikä olisi kohtuuton taloudellinen rasitus, ja määritellä toimenpiteet, joilla pyritään välttämään tällaisen rasituksen syntymisen vaara tai rajoittamaan sitä.

61. Esillä olevassa asiassa Saksan hallitus nojautuu liittovaltion tilastokeskuksen (Statistisches Bundesamt) tuottamiin tietoihin, joiden mukaan vuonna 2008 noin miljoona Saksan kansalaista asui muissa jäsenvaltioissa, heistä puoli miljoonaa naapurijäsenvaltioissa. Saksan hallitus katsoo, että jos asumisedellytys poistettaisiin, tämä ryhmä sekä tietyt ulkomaalaiset täyttäisivät rahoituksen saamisen edellytykset koko Saksan ulkopuolella tapahtuvan opiskelunsa ajan.

62. Vaikka en näekään syytä epäillä näiden lukujen paikkansapitävyyttä, on ilmeistä, että ne eivät kerro mitään kohtuuttoman taloudellisen rasituksen tosiasiallisen tai mahdollisen vaaran olemassaolosta. On kyseenalaista, aikovatko kaikki muualla unionin alueella asuvat saksalaiset sylivauvoista vanhuuseläkeläisiin suorittaa peruskoulutuksen jälkeisiä opintoja (ja nimenomaan Saksan ulkopuolella). Ei ole myöskään ilmeistä, että kaikki he, jotka aikovat lähteä opiskelemaan, hakevat rahoitusta Saksan viranomaisilta.

63. Saksan hallitus vahvisti istunnossa, että sillä ei ollut muuta, yksityiskohtaisempaa aineistoa esitettävänä unionin tuomioistuimelle.

22 — Edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Morgan ja Bucher, tuomion 44 kohta (kursivointi tässä).

23 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 9 mainittu asia komissio v. Alankomaat, ratkaisuehdotuksen 103 kohta.

64. Mielestäni on arvioitava selkeämmin todennäköisyyttä, joka koskee ”sellaista kohtuutonta kustannusta, jolla saattaisi olla vaikutuksia niiden tukien kokonaismäärään, joita [voidaan] myöntää”,[24] jotta voidaan todeta, että kolmen vuoden säännön kaltainen rajoitus on perusteltu taloudellisen tavoitteen perusteella. Tällaisessa arvioinnissa on myös otettava huomioon se, kuinka soveltuva rajoitus on tällaisen rasituksen syntymisen vaaran välttämiseksi tai rajoittamiseksi.

65. Siltä osin kuin asiassa Bidar ja yhdistetyissä asioissa Morgan ja Bucher tunnustettu hyväksyttävä tavoite on sellaisen kohtuuttoman taloudellisen rasituksen välttäminen, jolla saattaisi olla vaikutuksia myönnettävien tukien kokonaismäärään, rajoituksen soveltuvuus ja oikeasuhteisuus on arvioitava tähän tavoitteeseen nähden.

66. Vaikka Saksa esillä olevissa asioissa epäilemättä vetoaakin taloudelliseen tavoitteeseen, se katsoo myös, että rajoitus on oikeasuhteinen verrattuna tarpeeseen antaa rahoitusta ainoastaan sellaisille opiskelijoille, jotka osoittavat integroituneensa sen yhteiskuntaan jossain määrin.

67. Tämä kanta viittaa siihen, että jäsenvaltio katsoo unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön osoittavan, että kolmen vuoden säännön kaltainen rajoitus voi olla perusteltu, kun otetaan huomion tarve edellyttää integroitumista jossain määrin (integroitumistavoite) riippumatta järjestelmän kustannuksiin liittyvistä huolista (taloudellinen tavoite).

68. On totta, että unionin tuomioistuin on hyväksynyt sen, että taloudellinen tavoite voidaan *saavuttaa* myöntämällä rahoitusta ainoastaan sellaisille opiskelijoille, jotka osoittavat integroituneensa opintotuen myöntävään jäsenvaltioon jossain määrin – olipa se sitten vastaanottava jäsenvaltio tai jäsenvaltio, josta opiskelija on lähtöisin. Jos rahoitusta haetaan vastaanottavalta jäsenvaltiolta, taloudellista solidaarisuutta on osoitettava opiskelijoille, jotka ovat toisen jäsenvaltion kansalaisia, vasta oleskelun alkuvaiheen jälkeen.[25]

69. Asiassa komissio vastaan Alankomaat antamassani ratkaisuehdotuksessa esitin oman käsitykseni yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisusta asiassa Bidar. Tulkitsin mainittua tuomiota siten, että yhteisöjen tuomioistuin ei siinä hyväksynyt erillistä integroitumistavoitetta. Sen sijaan tietynasteisen integroitumisen osoittamista pidettiin *keinona* rajoittaa tukeen oikeutettujen määrää ja siten välttää kohtuuttomia taloudellisia kustannuksia.[26] Asumisedellytys palvelee tällaista tarkoitusta. Yhteisöjen tuomioistuin ei asiassa komissio vastaan Alankomaat antanut ratkaisua tästä seikasta. Se katsoi, että taloudellisella tavoitteella ei voida perustella erilaista kohtelua siirtotyöläisten välillä, mutta tunnusti saman tarkastelun yhteydessä jäsenvaltioiden oikeuden edellyttää muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta tietynasteista integroitumista niiden yhteiskuntaan, jotta heille voidaan myöntää sosiaalisia etuja.[27]

70. Unionin oikeuden nykytilassa on kohtuutonta vaatia jäsenvaltiota ottamaan taloudellista vastuuta opiskelijasta, jolla ei ole mitään yhteyttä siihen. Päinvastainen väittämä tarkoittaisi, että jäsenvaltiot ovat sopineet opiskelijoiden rahoittamista koskevasta täydestä taloudellisesta solidaarisuudesta ja että tämä sosiaalinen etu olisi täysin siirrettävä, mikä ei selvästikään pidä paikkaansa. Jäsenvaltiolla on siis oikeus kieltäytyä myöntämästä rahoitusta opiskelijoille, joilla *ei ole merkityksellistä yhteyttä* siihen, jotta vältetään sellainen kohtuuton kustannus, jolla saattaisi olla vaikutuksia tukien kokonaismäärään. Toisin sanoen jäsenvaltiot voivat rajata tuensaajien joukon saavuttaakseen taloudellisen tavoitteen, ja tästä syystä on hyväksyttävää käyttää kriteeriä, jonka avulla osoitetaan integroitumisen aste.

24 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Bidar, tuomion 56 kohta.

25 — Ks. direktiivin 2004/38 johdanto-osan kymmenes perustelukappale; ks. myös asia C-75/11, komissio v. Itävalta, tuomio 4.10.2012 (Kok., s. I-0000, 60 kohta).

26 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu asia komissio v. Alankomaat, ratkaisuehdotuksen 84 kohta.

27 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia komissio v. Alankomaat, tuomion 63 ja 69 kohta.

71. Asiassa komissio vastaan Alankomaat antamassani ratkaisuehdotuksessa jätin avoimeksi mahdollisuuden tulkita oikeuskäytäntöä toisin eli siten, että jäsenvaltio voi edellyttää tietynasteista integroitumista *riippumatta* opintotuen järjestämisen kustannuksia koskevista huolista.[28] Noudatettaessa tällaista lähestymistapaa integroitumistavoite sinänsä (asianmukaisesti määriteltynä) riittäisi oikeuttamaan vapaata liikkuvuutta koskevien oikeuksien rajoituksen. Se, pidetäänkö kolmen vuoden säännön kaltaista asumisedellytystä oikeasuhteisena, riippuisi sitten siitä, onko mainittu sääntö rajoittavampi kuin on tarpeen sen toteamiseksi, ketkä hakijoista osoittavat vaaditun kaltaisen yhteyden.[29]

72. Uskon, että kansallisille tuomioistuimille olisi esillä olevissa asioissa avuksi, jos unionin tuomioistuin selkeyttäisi kantaansa taloudellisen tavoitteen ja integroitumistavoitteen välisestä suhteesta. Onko integroitumistavoite erillinen hyväksyttävä tavoite, jolla pystytään oikeuttamaan vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden rajoitus[30] myös silloin, kun rajoitusta sovelletaan jäsenvaltion omiin kansalaisiin? Vai edustavatko nämä kaksi tavoitetta etuja, jotka ovat yhteydessä toisiinsa ja joita olisi sen vuoksi pidettävä yhden tavoitteen osina? Vai onko integroitumisen astetta koskeva kriteeri ainoastaan keino saavuttaa taloudellinen tavoite?

73. Tarkasteluni loppuosassa tarkastelen kolmen vuoden säännön kaltaisen toimenpiteen tarkoituksenmukaisuutta ja oikeasuhteisuutta kunkin tavoitteen osalta.

Rajoituksen tarkoituksenmukaisuus

– Taloudellinen tavoite

74. On selvää, että toimenpide, jolla rajataan tuensaajien joukko, pienentää järjestelmän kustannuksia verrattuna sellaisen järjestelmän kustannuksiin, jossa annettiin rahoitusta kaikille unionin kansalaisille erotuksetta. Kolmen vuoden säännöllä tosiasiallisesti rajataan mahdollisten tuensaajien joukko.

75. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin vielä ratkaistava, liittyykö kolmen vuoden sääntö kohtuullisella tavalla tavoitteeseen eli sellaisen kohtuuttoman kustannuksen välttämiseen, jolla saattaisi olla vaikutuksia tukien kokonaismäärään. Tämä riippuu siitä, pieneneekö vaara siten, että se käsittää vain kohtuullisen kustannuksen, soveltamalla kolmen vuoden sääntöä.

– Integroitumistavoite

76. Se, missä henkilö asuu, yleensä osoittaa, missä hän on integroitunut yhteiskuntaan. Asumiseen perustuva edellytys on näin ollen ensi näkemältä tarkoituksenmukainen keino saavuttaa integroitumistavoite.

28 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu asia komissio v. Alankomaat, ratkaisuehdotuksen 120 kohta.

29 — Ks. jäljempänä 80–82 kohta.

30 — Vaikka asia Stewart ei koskenutkaan samantyyppistä sosiaalista etua kuin esillä olevissa asioissa kyseessä oleva etu, unionin tuomioistuin katsoi siinä antamassaan tuomiossa, että on hyväksyttävää i) haluta varmistaa, että etuuden hakijan ja toimivaltaisen jäsenvaltion välillä on tosiasiallinen yhteys ja ii) turvata kansallisen sosiaaliturvajärjestelmän taloudellinen tasapaino. Tämän jälkeen se tarkasteli kyseessä olleen toimenpiteen tarkoituksenmukaisuutta ja oikeasuhteisuutta, ennen kuin se päätteli toisen tavoitteen osalta seuraavaa: ”Edellä olevat toteamukset voidaan myös toistaa [toisen tavoitteen] osalta. Se, että on tarpeen varmistaa – – tosiasiallinen ja riittävä yhteys, mahdollistaa sen, että kyseinen jäsenvaltio voi varmistua siitä, että – – kyseessä olevan etuuden maksamiseen liittyvä taloudellinen rasite ei tule kohtuuttomaksi.” Asia C-503/09, Stewart, tuomio 21.7.2011 (Kok., s. I-0000, 89 ja 103 kohta).

Rajoituksen oikeasuhteisuus

77. Monitulkintaisuus siltä osin, voiko kolmen vuoden sääntöön sisältyvän asumisedellytyksen kaltainen rajoitus olla oikeutettu taloudellisen tavoitteen tai integroitumistavoitteen perusteella, näyttää johtaneen virheelliseen päätelmään arvioitaessa tällaisen rajoituksen oikeasuhteisuutta. Jäsenvaltiot näyttävät vetoavan taloudelliseen tavoitteeseen oikeuttaakseen rajoituksen mutta katsovat sitten integroitumistavoitteeseen viitaten, että toimenpide on oikeasuhteinen.

78. Siten Saksan hallitus pohjimmiltaan väittää esillä olevissa asioissa, että kolmen vuoden säännön avulla todetaan ne hakijat, joilla on riittävä yhteys saksalaiseen yhteiskuntaan, jotta heille voidaan myöntää rahoitusta valtion talousarviosta. Se katsoo, että on tärkeää selvittää tällaisen yhteyden olemassaolo sen omien kansalaisten osalta, koska senkaltainen solidaarisuus, joka on taustalla maksettaessa rahoitus opintoihin valtion talousarviosta, on solidaarisuutta, joka vallitsee jäsenvaltion asukkaiden välillä muttei välttämättä sen kansalaisten välillä.[31] Saksan hallitus esittää erillisen väitteen, jonka mukaan kolmen vuoden sääntö toimii avoimella tavalla, tarjoaa oikeusvarmuutta ja on hallinnollisesti tehokas.

79. Tarkastelen kolmen vuoden säännön oikeasuhteisuutta sekä taloudelliseen tavoitteeseen että integroitumistavoitteeseen nähden.

– Taloudellinen tavoite

80. Kolmen vuoden säännön kaltainen toimenpide on oikeasuhteinen, jos sillä ei aseteta tiukempaa rajoitusta kuin on tarpeen taloudellisen rasituksen saamiseksi kohtuuden rajoihin. Tehtäessä tämä arviointi on välttämätöntä tarkastella vaihtoehtoisten mutta vähemmän rajoittavien toimenpiteiden saatavuutta. Hallinnollista tehokkuutta, oikeusvarmuutta ja avoimuutta koskevat syyt on otettava huomioon vertailtaessa tosiasiallista (tai ensisijaista) toimenpidettä vaihtoehtoisiin toimenpiteisiin.

81. Kansallinen tuomioistuin ei voi suorittaa tätä arviointia tietämättä, i) mitä pidetään kohtuuttomana taloudellisena rasituksena ja ii) kuinka suureksi kolmen vuoden säännön määrällinen vaikutus tähän rasitukseen arvioidaan.

82. Oletetaan esimerkiksi, että jäsenvaltio päättää, että se on valmis varaamaan 800 miljoonaa euroa korkeakoulutusta koskevaan opintotukeen. Se arvioi uudet järjestelyt, joiden käyttöönottoa se ehdottaa, ja toteaa, että ellei se aseta jotakin lisäkriteeriä, on olemassa vaara, että sen on maksettava tukea yli miljardi euroa. Se katsoo, että tätä vaaraa ei voida hyväksyä. Tarkasteltuaan tämänhetkisten rahoitusta saavien opiskelijoiden edustavan otoksen asumistaustaa (otoksen on oltava riittävän suuri ollakseen tilastollisesti luotettava) se päättelee, että jos se asettaa edellytykseksi, että hakijan on täytynyt asua neljä vuotta sen alueella, tämä sulkisi pois riittävän paljon mahdollisia hakijoita, jotta rajoitetaan talousarvion huomattavan ylittymisen vaaraa. Taloudellisen tavoitteen saavuttamiseksi valitaan yksi ainoa lisäkriteeri. Mikäli vaarojen ja kustannusten analyysi suoritetaan asianmukaisesti, en pidä tällaisia järjestelyjä luonteeltaan tuomittavina, vaikka ne voivatkin johtaa unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevien oikeuksien rajoitukseen. Tällainen kriteeri saattaa olla oikeasuhteinen verrattuna vaihtoehtoisiin toimenpiteisiin. Tähdennän kuitenkin, että tällainen analyysi olisi yksinomaan taloudellinen. Asumisedellytykseen *ei* vedottaisi korvaavana toimenpiteenä, jonka avulla todetaan ”integroituminen jossain määrin”.

31 — Vaikka näistä väitteistä voisi päätellä, että Saksa asettaa ulkomailla tapahtuvaan opiskeluun myönnettävää rahoitusta koskevan oikeuden edellytykseksi yhteyden sen verojärjestelmään, Saksan hallitus vahvisti istunnossa, että asianlaita ei ole näin. Se totesi nimenomaisesti, että se ei aikonut myöntää rahoitusta ainoastaan sellaisille unionin kansalaisille, jotka olivat aiemmin osallistuneet sen talousarvion rahoittamiseen, josta tuet maksetaan. Kun Saksan hallitusta pyydettiin istunnossa määrittelemään solidaarisuus, johon se viittasi kirjallisissa huomautuksissaan, se vastasi, että tuensaajilla olisi oltava jonkinlainen yhteys saksalaiseen yhteiskuntaan.

– Integroitumistavoite

83. Saksan hallitus väittää, että tuensaajien joukon rajaaminen kansalaisuudesta riippumatta henkilöihin, jotka noudattavat kolmen vuoden sääntöä, on oikeasuhteinen toimenpide sen varmistamiseksi, että ainoastaan opiskelijat, jotka voivat osoittaa riittävän yhteyden saksalaiseen yhteiskuntaan, saavat rahoitusta valtion talousarviosta. Kantansa tueksi se nojautuu erityisesti asiaan Bidar ja asiaan Förster.

84. Kuten totesin asiassa komissio vastaan Alankomaat antamassani ratkaisuehdotuksessa, yhteisöjen tuomioistuimen ei tarvinnut kyseisessä asiassa Bidar tutkia oikeasuhteisuutta.[32] Asiassa Förster se puolestaan nojautui direktiiviin 2004/38 päätellessään, että tarkasteltavana ollut asumisedellytyksestä johtuva rajoitus oli oikeutettu. Tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin keskittyi siihen, että direktiivissä säädetään erityisistä vaatimuksista, jotka koskevat sitä, missä määrin ulkomaisten opiskelijoiden on integroiduttava vastaanottavaan jäsenvaltioon.[33]

85. Direktiiviä 2004/38 ei voida soveltaa esillä olevaan asiaan.[34] Tästä syystä ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella asiassa Förster annettua tuomiota eikä käsitellä yksityiskohtaisemmin mainitun direktiivin 24 artiklan 2 kohdan ja suhteellisuusperiaatteen välistä suhdetta. Samasta syystä en pidä asiassa Förster tehtyä analyysia, jonka mukaan viiden vuoden asumista koskevan edellytyksen tarkoituksena on osoittaa integroituminen opintotuen hakemiseksi *vastaanottavalta* jäsenvaltiolta, kovinkaan hyödyllisenä esillä olevien asioiden ratkaisemisessa.

86. Koska yhdenmukaistamistoimia ei ole toteutettu, katson, että jäsenvaltioille on annettava tietty vapaus määritellä integroitumisen aste, jota ne edellyttävät opintotukea hakevilta, ja valita tarkoituksenmukainen ensisijainen toimenpide tämän integroitumisen toteamiseksi.

87. Unionin kansalaisen yhteys tietyn jäsenvaltion yhteiskuntaan on monitahoinen kysymys sekä kansalaisen että valtion näkökulmasta. Tällainen yhteys voi olla olemassa syntymästä lähtien (ja olla sen vuoksi tahaton), tai se voidaan hankkia. On todennäköisestä, että ajan mittaan yhteys kehittyy ja sen voimakkuus vaihtelee. Sen arvostus voi olla subjektiivista tai objektiivista. On ilmeisen kohtuullista olettaa, että asiayhteydestä riippumatta se merkitsee määritellyn yhteisön jäsenyyttä.

88. Vaikka jäsenvaltioille on annettava tietty vapaus määritellä tämä yhteisö, ei kuitenkaan voida pitää riittävänä niiden väitettä, että vaaditun kaltainen yhteys osoitetaan poikkeuksetta asumisella, joka on kestänyt tietyn määrän vuosia. Tämä väite johtaa kehäpäätelmään, koska sen mukaisesti kolmen vuoden sääntö olisi esillä olevien asioiden tapauksessa oikeasuhteinen, koska se ei ole rajoittavampi kuin on tarpeen niiden henkilöiden toteamiseksi, jotka voivat osoittaa kolmen vuoden yhtäjaksoisen oleskelun juuri ennen opintojen aloittamista ulkomailla.

89. Jos jäsenvaltio päättää edellyttää integroitumisen osoittamista toimenpiteellä, joka rajoittaa vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeutta, sen on hyväksyttävä se, että harkintavallan käytön tällä osa-alueella on noudatettava muun muassa suhteellisuusperiaatetta ja syrjintäkiellon periaatetta. Niinpä yhteisöjen tuomioistuin nimenomaisesti hyväksyi asiassa Bidar sen, että vaatimus, jonka mukaan opintolainan hakijan on oltava asettautunut Yhdistyneeseen kuningaskuntaan kansallisessa lainsäädännössä tarkoitetulla tavalla ja täytettävä kolmen vuoden asumista koskeva edellytys, johti ulkomaisten opiskelijoiden epäsuoraan syrjintään: näin ollen se oli perusteltu ainoastaan, jos se perustui objektiivisiin ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomiin syihin, jotka ovat oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään.[35]

32 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu asia komissio v. Alankomaat, ratkaisuehdotuksen 113 kohta.

33 — Asia C-158/07, Förster, tuomio 18.11.2008 (Kok., s. I-8507, 54 ja 55 kohta).

34 — Ks. edellä 35 kohta.

35 — Ks. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Bidar, tuomion 51–54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

90. Yhteisöjen tuomioistuin näyttää jo hylänneen näkemyksen, jonka mukaan yksi ainoa kriteeri voi olla oikeasuhteinen integroitumistavoitteeseen nähden.

91. Esimerkiksi yhdistetyissä asioissa Morgan ja Bucher yhteisöjen tuomioistuin päätteli, että opintojen ensimmäistä vaihetta koskeva edellytys [36] ei ollut oikeasuhteinen, koska ”yhteiskuntaansa integroitumista koskeva aste, jota jäsenvaltio voisi hyväksyttävästi vaatia, on kuitenkin joka tapauksessa katsottava toteennäytetyksi, koska – – kantajat ovat varttuneet Saksassa ja he ovat käyneet siellä koulunsa”. Vaikka opintojen ensimmäistä vaihetta koskeva edellytys asetettiin integroitumisen asteen mittaamiseksi, yhteisöjen tuomioistuimen (ja kansallisen tuomioistuimen) mukaan edellytetty integroitumisen aste oli ”joka tapauksessa” osoitettu kantajien (Saksan kansalaisten) tapauksessa *muiden tekijöiden* perusteella, esimerkiksi sen perusteella, missä he olivat varttuneet ja käyneet koulunsa. [37]

92. Äskettäin unionin tuomioistuin vahvisti asiassa komissio vastaan Itävalta yleisellä tasolla, että ”tosiasiallisen yhteyden olemassaolon osoittamiseksi vaadittavan näytön ei pidä olla luonteeltaan ehdoton siten, että siinä asetetaan aiheettomasti etusijalle sellainen osatekijä, joka ei välttämättä kuvasta sen yhteyden tosiasiallista ja todellista astetta, joka vallitsee – – hakijan ja – – jäsenvaltion välillä, – – ja suljetaan pois kaikki muut kuvaavat osatekijät”. [38] Edellytettyä tosiasiallista yhteyttä määritettäessä ”on tehtävä ero etuuden osatekijöiden, erityisesti sen luonteen ja tarkoituksen mukaan”. [39]

93. Näiden toteamusten perusteella päättelen, että tarkasteltavana oleva kolmen vuoden sääntö on samaten rajoittavampi kuin on tarpeen.

94. Istunnossa komissio esitti esimerkin kahdesta Saksan kansalaisesta: toinen heistä on asunut 17 vuotta Saksan ulkopuolella ja palaa Saksaan kolme vuotta ennen kuin aloittaa opintonsa ulkomailla; toinen heistä on asunut 17 vuotta Saksassa ja lähtee Saksasta kolme vuotta ennen kuin aloittaa opintonsa muualla Euroopan unionin alueella. Kolmen vuoden säännön mukaan ensin mainittu henkilö voi saada rahoitusta mutta jälkimmäinen ei. Mutta kumpiko heistä on integroituneempi saksalaiseen yhteiskuntaan?

95. Tämä esimerkki osoittaa, että kolmen vuoden sääntö on liian joustamaton. Siinä on vaarana se, että rahoituksen ulkopuolelle jää opiskelijoita, jotka eivät tosin ole asuneet Saksassa yhtäjaksoisesti kolmea vuotta juuri ennen ulkomailla opiskelua mutta joilla on kuitenkin riittävä yhteys saksalaiseen yhteiskuntaan Saksan kansalaisuutensa, Saksassa tapahtuneen asumisen, koulunkäynnin tai työssäkäynnin, kielitaidon, perhesiteiden ja muiden yhteiskunnallisten tai taloudellisten siteiden taikka muiden tällaisen yhteyden osoittavien tekijöiden perusteella.

96. Opintotukilain mukaan on täysin merkityksetöntä, onko saksalainen opiskelija, joka haluaa opiskella Ranskassa, esimerkiksi asunut ja opiskellut Saksassa aiemmin tai asuuko hänen perheensä lähistöllä ja/tai työskentelevätkö hänen vanhempansa Saksassa. Jos opiskelija sitä vastoin olisi esimerkiksi bulgarialainen ja olisi muuttanut Saksaan vain kolme vuotta ennen kuin aloitti korkeakouluopintonsa Puolassa tai jäsenvaltiossa, josta on lähtöisin, hänellä olisi oikeus saada rahoitusta Saksan valtion talousarviosta eikä muita tosiseikkoja tarvitsisi ottaa huomioon tehtäessä päätös siitä, kuuluuko hän ”integroituneiden” tuensaajien kohderyhmään.

36 — Ks. edellä 6 kohta.

37 — Edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Morgan ja Bucher, tuomion 45 ja 46 kohta.

38 — Mainittu edellä alaviitteessä 25, tuomion 62 kohta.

39 — Mainittu edellä alaviitteessä 25, tuomion 63 kohta.

97. Esillä olevassa asiassa ei tietenkään ole kyse siitä, onko joko bulgarialaisilla tai saksalaisilla opiskelijoilla oikeus saada rahoitusta Saksan hallitukselta. Ratkaisevaa on kolmen vuoden säännön, sille asetetun tavoitteen ja päätöksen perustelujen välinen suhde, kun (tässä esimerkkitapauksessa) päätetään, että bulgarialainen opiskelija saa rahoitusta kun taas saksalainen opiskelija ei.

98. Kolmen vuoden säännön mukaan merkitystä ei ole sillä, onko hakija Saksan kansalainen. Kuten unionin tuomioistuin kuitenkin totesi asiassa Rottman antamassaan tuomiossa, kansalaisuudella tarkoitetaan ”kansalaisten välistä erityistä solidaarisuus- ja lojaliteettisuhdetta”, joka yhdessä ”oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuuden” kanssa muodostaa ”kansalaisuussiteen perustan”. [40] Minusta on vaikeaa ajatella, että tämä on yhteys, joka voidaan jättää kokonaan huomioimatta arvioitaessa niiden toimenpiteiden oikeasuhteisuutta, joita jäsenvaltio toteuttaa saavuttaakseen integroitumistavoitteen.

99. Tämän vuoksi katson, että kolmen vuoden säännön kaltainen toimenpide on liian joustamaton ja että kansallisten viranomaisten ei ole sen avulla mahdollista todeta integroitumisen tosiasiallista ja todellista astetta.

100. Onko olemassa vaihtoehtoisia, vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, joita voitaisiin käyttää?

101. Katson, että sellaisia saattaa olla olemassa.

102. Kansallinen tuomioistuin voi katsoa, että sääntö voitaisiin laatia vähemmän rajoittavammin menettämättä mahdollisuutta todeta sen avulla opiskelijat, jotka ovat riittävän integroituneita Saksaan. Mahdolliset vaihtoehtoiset säännöt saattavat olla vähemmän rajoittavia mutta silti tehokkaita. Erilaiseen lähestymistapaan voidaan ehkä sisällyttää enemmän joustavuutta. Korostan, että en suosittele mitään tiettyä sääntöä - se kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan. Totean ainoastaan, että olisi mahdollista luoda joustavampia ja siten oikeasuhteisempia järjestelyjä.

103. Vaihtoehtoisia toimenpiteitä vertailtaessa on ilmeisen tärkeää arvioida, sovelletaanko toimenpidettä ”selkeiden ja ennalta tiedossa olevien perusteiden mukaan ja [onko] asian [saattaminen] tuomioistuimen käsiteltäväksi – – mahdollista”. [41]

104. Tältä osin olen samaa mieltä Saksan hallituksen kanssa siitä, että kolmen vuoden sääntö on avoin ja hallinnollisesti tehokas ja tarjoaa oikeusvarmuutta. Merkitykselliset tiedot on helppo koota, ja päätös on mekaaninen: kyllä tai ei. Järjestelmän hallinnointikustannukset ovat todennäköisesti suhteellisen alhaiset, varsinkin suhteessa opiskelijoille talousarviosta myönnettävän rahoituksen kokonaismäärään. Kaikki nämä ovat merkityksellisiä seikkoja, jotka on otettava huomioon verrattaessa kolmen vuoden sääntöä muihin mahdollisiin toimenpiteisiin.

105. Avoimin ja tehokkain toimenpide ei kuitenkaan välttämättä ole oikeasuhteinen toimenpide. Sen oikeasuhteisuus riippuu muista tekijöistä, kuten järjestelmän suunnittelusta ja rakenteesta, järjestelmän johdonmukaisuudesta ja tarkasteltavana olevasta tavoitteesta.

106. Kolmen vuoden säännön kaltainen toimenpide on todennäköisesti avoimempi ja tehokkaampi kuin toimenpide, joka edellyttää tapauskohtaisten olosuhteiden tutkimista. Jälkimmäisen kaltainen toimenpide todennäköisesti ei olisi niin rajoittava eikä niin pois sulkeva. Kolmannessa toimenpidetyypissä saatettaisiin säätää, että asumista voidaan käyttää ensisijaisena tai tavallisena

40 — Asia C-135/08, Rottman, tuomio 2.3.2010 (Kok., s. I-1449, 51 kohta).

41 — Asia C-138/02, Collins, tuomio 23.3.2004 (Kok., s. I-2703, 72 kohta). Tuossa asiassa asumisedellytystä sovellettiin tarkoituksena rajoittaa sentyyppisen sosiaalisen edun saatavuutta, jolla yhteisöjen tuomioistuimen aiemman oikeuskäytännön mukaan saattoi olla yhteys kyseessä oleviin maantieteellisiin työmarkkinoihin (ks. tuomion 67 kohta).

tapana osoittaa vaadittu integroitumisen aste estämättä hakijoita tai viranomaista esittämästä tosiseikkoja, jotka osoittavat tosiasiallisen ja todellisen yhteyden olemassaolon (tai sen puuttumisen). Vaikuttaa siltä, että tällainen toimenpide olisi avoimempi ja tehokkaampi kuin kuvailemani toinen tyyppi ja vähemmän rajoittava kuin kolmen vuoden säännön kaltainen toimenpide.

107. Kolmen vuoden säännön kaltaisen toimenpiteen etuja on myös arvioitava suhteessa sen kokonaissääntelyjärjestelmän taustaan, jonka osa toimenpide on. Tässä yhteydessä kansallisen tuomioistuimen on ehkä hyvä muistaa, että muilta osin – esimerkiksi arvioitaessa, onko opiskelijan asuinpaikka Saksassa [42] vai onko olemassa ”erityisiä olosuhteita”, jotka oikeuttavat rahoituksen myöntämisen opintotukilain 6 §:n nojalla [43] – on ilmeisesti mahdollista sovittaa yhteen tapauskohtaisten olosuhteiden huolellinen arviointi sekä tarve taata oikeusvarmuus, avoimuus ja hallinnollinen tehokkuus.

Perusteleminen yhteiskunnallisen tavoitteen perusteella

108. Saksan hallituksen kirjallisista huomautuksista ei käynyt täysin selväksi, esittikö se kolmen vuoden säännön perustelemiseksi toista perustetta eli sitä, että se halusi myöntää rahoitusta ainoastaan sellaisille opiskelijoille, joista ulkomailla suorittamiensa opintojen jälkeen tulisi Saksan työväestön tosiasiallisia jäseniä tai muulla tavoin osa sen taloutta ja yhteiskuntaa.

109. Useat muista huomautuksia esittäneistä jäsenvaltioista kuitenkin katsoivat, että se, onnistuuko rahoituksen järjestäminen ulkomailla tapahtuvaan opiskeluun, riippuu osittain siitä, palaavatko opiskelijat opinnot suoritettuaan siihen jäsenvaltioon, joka järjesti rahoituksen. Jäsenvaltiot usein myöntävät tällaista rahoitusta odotettujen työmarkkinoihinsa kohdistuvien myönteisten vaikutusten vuoksi, koska ne pitävät luultavana, että tällaista rahoitusta saanut opiskelija todennäköisesti palaa ja osallistuu kyseisen jäsenvaltion yhteiskuntaan.

110. Istunnossa Saksan hallitus vahvisti katsovansa, että kolmen vuoden sääntö oli perusteltu myös yhteiskunnallisen tavoitteen perusteella.

Tavoitteen hyväksyttävyys

111. Tämä tavoite vastaa osittain yhteiskunnallista tavoitetta, johon vedottiin asiassa komissio vastaan Alankomaat tarkasteltavana olleen kolme vuotta kuudesta -säännön perustelemiseksi. [44] Mainitussa asiassa antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin piti opiskelijoiden liikkuvuuden edistämistä yleisen edun mukaisena tavoitteena, jolla voidaan perustella rajoitus. [45] Se myös hyväksyi kaksi premissiä, joiden mukaan i) järjestelmällä pyrittiin kannustamaan Alankomaissa asuvia opiskelijoita harkitsemaan opiskelua ulkomailla kotimaan asemesta ja ii) Alankomaat oletti että opiskelijat, joihin mainittua järjestelmää sovellettiin, palaisivat Alankomaihin opiskelujen päättymisen jälkeen asuakseen ja työskennelläkseen siellä. [46]

112. Katson, että samalla tavoitteella voidaan perustella esillä olevissa asioissa tarkasteltavana oleva kolmen vuoden sääntö.

42 — Ks. edellä 44 kohta.

43 — Ks. edellä 9 kohta. Istunnossa ilmeni erimielisyyttä tämän säännön soveltamisalasta. Saksan hallitus kuvaili sitä ”kohtuuttomia tilanteita koskevaksi säännöksi”, jota sovelletaan poikkeuksellisissa olosuhteissa, kun opiskelija ei pysty muuttamaan Saksaan opiskellakseen siellä (esimerkiksi vammaisuutensa tai alaikäisyytensä vuoksi). Seebergerin asianajaja väitti, että sitä käytetään ulkomailla asuvien saksalaisten diplomaattien lasten tarpeisiin mukautumiseksi. Unionin tuomioistuimella on tilaisuus tarkastella BAföG:n 6 §:ää asiassa C-220/12, Thiele Meneses, joka on parhaillaan käsiteltävänä.

44 — Tämä sääntö edellytti mukaan otettavan opintotuen hakijalta paitsi Alankomaissa suoritettaviin opintoihin myönnettävän tuen myöntämisedellytysten täyttämistä myös laillista asumista Alankomaissa vähintään kolme vuotta kuudesta edeltävästä vuodesta.

45 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia komissio v. Alankomaat, tuomion 72 kohta; ks. myös tässä asiassa annetun ratkaisuehdotuksen 135-140 kohta.

46 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia komissio v. Alankomaat, tuomion 77 kohta.

Rajoituksen tarkoituksenmukaisuus

113. Asiassa komissio vastaan Alankomaat unionin tuomioistuin katsoi, että kolme vuotta kuudesta -sääntö oli tarkoituksenmukainen yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi, sillä muussa tapauksessa opiskelijat tavallisesti opiskelevat jäsenvaltiossa, jossa he asuvat, ja opiskeleminen ulkomailla rikastuttaa paitsi opiskelijoita myös jäsenvaltioiden yhteiskuntaa ja työmarkkinoita. [47]

114. Mainitussa asiassa antamassani ratkaisuehdotuksessa esitin toisenlaisen näkemyksen, joka perustuu seikkaan, jota ei tarkastella unionin tuomioistuimen tuomiossa. En ollut vakuuttunut siitä, että olisi olemassa ilmeinen yhteys sen paikan, jossa opiskelijat asuvat ennen ulkomailla opiskelua, ja sen paikan välillä, jossa he asuvat ja työskentelevät opinnot suoritettuaan. [48]

115. En ole muuttanut näkemystäni, ja kolmen vuoden sääntö sinänsä auttaa havainnollistamaan, miksi näin on.

116. Ensinnäkin tällä säännöllä evätään rahoitus kaikilta opiskelijoilta, jotka eivät kykene näyttämään toteen kolmen vuoden yhtäjaksoista oleskelua Saksassa. Väitetään, että tällaisen säännön avulla voidaan todeta henkilöt, jotka palaavat Saksaan. Mutta eikö sama ajattelutapa johda yhtä hyvin sellaiseen päätelmään, että opiskeltuaan ja asuttuaan vähintään kolme vuotta ulkomailla, opiskelija opinnot suoritettuaan jää työskentelemään ja asumaan siihen jäsenvaltioon, jossa hän opiskeli?

117. Toiseksi se, missä opiskelija, joka on suorittanut loppuun opinnot ulkomailla, työskentelee, määräytyy todennäköisesti osittain sellaisten käytännön seikkojen perusteella kuin esimerkiksi se, missä työpaikkoja on saatavana, mitä kieltä tai kieliä hän puhuu ja millainen on työmarkkinoiden yleinen tilanne unionissa. Tietenkin hän saattaa palata aikaisempaan asuinjäsenvaltioonsa, mutta yhtä hyvin hän saattaa jäädä sinne, missä opiskeli, tai muuttaa muualle. Onko todella syytä olettaa, että yhteys siihen jäsenvaltioon, jossa hän asui yhtäjaksoisesti kolme vuotta juuri ennen opintojen aloittamista, on automaattisesti tärkeämpi kuin mikään muu seikka?

118. Näistä syistä katson, että yhteys kolmen vuoden säännön ja yhteiskunnallisen tavoitteen välillä on kaikkea muuta kuin päivänselvä.

119. Täydentävänä tietona tarkastelen kuitenkin lyhyesti kolmen vuoden säännön oikeasuhteisuutta yhteiskunnalliseen tavoitteeseen nähden.

Rajoituksen oikeasuhteisuus

120. Saksan hallituksen kirjalliset ja suulliset huomautukset olivat tältä osin huomattavasti suppeampia kuin taloudellisen tavoitteen ja integroitumistavoitteen tapauksessa.

121. Vaikka Saksan hallitus tähdensikin kolmen vuoden säännön houkuttelevuutta oikeusvarmuuden, avoimuuden ja hallinnollisen tehokkuuden osalta taloudellisen tavoitteen yhteydessä, se ei nimenomaisesti maininnut, nojautuiko se näihin väitteisiin myös yhteiskunnallisen tavoitteen tapauksessa. Jos oletetaan, että tämä oli sen tarkoitus, katson edellä esittämistäni syistä, [49] että nämä tekijät eivät riitä osoittamaan, että kolmen vuoden sääntö ei ole rajoittavampi kuin on tarpeen yhteiskunnalliseen tavoitteeseen nähden.

47 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia komissio v. Alankomaat, tuomion 76-79 kohta.

48 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu asia komissio v. Alankomaat, ratkaisuehdotuksen 147 kohta.

49 — Ks. edellä 103–106 kohta.

122. Asian komissio vastaan Alankomaat vastaavanlaisissa olosuhteissa unionin tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltion velvollisuutena oli perustella, miksi se piti asumisedellytystä ensisijaisena ja sulki pois kaikki muut varteenotettavat osatekijät. Unionin tuomioistuin katsoi, että mainittu edellytys on ”liian pois sulkeva”, koska sillä ”korostetaan seikkaa, joka ei välttämättä ole ainoa kuvaamaan tosiasiallisen liitynnän astetta asianomaisen ja [rahoituksen myöntävän] jäsenvaltion välillä”. [50]

123. Teen saman päätelmän kolmen vuoden säännöstä. En ole vakuuttunut siitä, että aiempaa asumista yhdessä jäsenvaltiossa voidaan käyttää ainoana kriteerinä ennakoimaan tulevaa asumista sen jälkeen, kun henkilö on välillä asunut toisessa jäsenvaltiossa. [51] Pikemminkin yhdyn siihen, mitä komissio totesi vihreässä kirjassaan: ”Nuorina oppijoina liikkuvista tulee liikkuvia työntekijöitä todennäköisemmin kuin muista.” [52]

Ratkaisuehdotus

124. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

SEUT 20 ja SEUT 21 artiklaa on tulkittava siten, että jäsenvaltio ei voi asettaa ulkomaisessa oppilaitoksessa suoritettaviin opintoihin myönnettävän opintotuen saamisen edellytykseksi näiden opintojen kokonaiskeston ajalta sitä, että unionin kansalaisen – myös jäsenvaltion oman kansalaisen – on täytynyt asua sen alueella yhtäjaksoisesti kolme vuotta juuri ennen kyseisten opintojen aloittamista ulkomailla.

50 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia komissio v. Alankomaat, tuomion 86 kohta.

51 — Ks. myös edellä 117 kohta.

52 — Komission vihreä kirja ”Edistetään nuorten oppimiseen liittyvää liikkuvuutta”, KOM(2009) 329 lopullinen, s. 2.