UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

24 päivänä lokakuuta 2013 *

Unionin kansalaisuus — SEUT 20 ja SEUT 21 artikla — Vapaata liikkumista ja oleskelua koskeva oikeus — Jäsenvaltion kansalainen — Toisessa jäsenvaltiossa suoritettavat opinnot — Opintotuen myöntäminen — Vakinaista asuinpaikkaa koskeva edellytys — Opiskelupaikka siinä valtiossa, jossa on hakijan vakinainen asuinpaikka, tai naapurivaltiossa — Rajoitettu poikkeus — Hakijan erityiset olosuhteet

Asiassa C-220/12,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Verwaltungsgericht Hannover (Saksa) on esittänyt 20.4.2012 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 11.5.2012, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Andreas Ingemar Thiele Meneses

vastaan

Region Hannover,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Ilešič sekä tuomarit C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh (esittelevä tuomari), C. Toader ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: E. Sharpston,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 21.3.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Andreas Ingemar Thiele Meneses, edustajanaan Rechtsanwalt R. Braun,

— Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja J. Möller,

— Tanskan hallitus, asiamiehenään C. Thorning,

— Kreikan hallitus, asiamiehenään G. Papagianni,

— Euroopan komissio, asiamiehinään V. Kreuschitz ja D. Roussanov,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Saksan kansalainen Andreas Ingemar Thiele Meneses, joka asuu Istanbulissa (Turkki), ja Region Hannover (Hannoverin hallintoalue), opintotukipalvelut, ja jossa on kyse siitä, että opintotukea ei myönnetty Alankomaissa suoritettavia opintoja varten.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 Opintotuesta annetun liittovaltion lain (Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz)), sellaisena kuin se on julkaistuna 7.12.2010 (BGBl. I, s. 1952; jäljempänä BAföG), 4 §:ssä, jonka otsikko on ”Opiskelu kotimaassa”, säädetään seuraavaa:

”Opintotukea myönnetään opiskeluun kotimaassa, jollei 5 ja 6 §:stä muuta johdu.”

4 BAföG:n 5 §:ssä, jonka otsikko on ”Opinnot ulkomailla”, säädetään seuraavaa:

”1. Tässä laissa tarkoitettu vakinainen asuinpaikka on sillä paikkakunnalla, joka ei ole vain tilapäinen elinetujen keskus, ilman että vaadittaisiin halua asettautua sinne pysyvästi; oleskelu ainoastaan opiskelua varten jollakin paikkakunnalla ei tee siitä opiskelijan vakinaista asuinpaikkaa.

2. Opintotukea myönnetään opiskelijalle, jonka vakinainen asuinpaikka on Saksassa ja joka opiskelee ulkomaisessa oppilaitoksessa, jos

– –

3) opiskelu aloitetaan tai sitä jatketaan jossakin Euroopan unionin jäsenvaltion tai Sveitsin oppilaitoksessa.

– –”

5 BAföG:n 6 §:ssä, jonka otsikko on ”Tuki saksalaisille ulkomailla”, säädetään seuraavaa:

”Perustuslaissa tarkoitetuille Saksan kansalaisille, joiden vakinainen asuinpaikka on ulkomailla ja jotka opiskelevat siellä tai sieltä käsin naapurivaltion oppilaitoksessa, voidaan myöntää opintotukea, kun se on perusteltua kunkin yksittäistapauksen erityiset olosuhteet huomioon ottaen. Suoritusten laatu ja kesto sekä tulojen ja omaisuuden huomioon ottaminen määräytyvät maan, jossa oleskellaan, erityisen tilanteen mukaisesti.”

6 BAföG:n 16 §:ssä, jonka otsikko on ”Opintotuen kesto ulkomailla”, säädetään seuraavaa:

”1. Tämän lain 5 §:n 2 momentin 1 kohdassa tai 5 momentissa tarkoitettuun opiskeluun ulkomailla myönnetään opintotukea enintään vuoden ajan. – –

– –

3. Opintotuki myönnetään 5 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa soveltamatta 1 ja 2 momentissa säädettyjä ajallisia rajoituksia, 5 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetyissä tilanteissa yli yhden vuoden ajaksi kuitenkin vain silloin, kun opiskelijalla on 31.12.2007 jälkeen aloitetun ulkomailla oleskelun alkaessa ollut vakinainen asuinpaikka Saksassa jo vähintään kolmen vuoden ajan."

7 BAföG:n 6 §:ää täydennettiin BAföG:tä koskevilla hallinnon sisäisillä ohjeilla (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundesausbildungsförderungsgesetz, jäljempänä BAföGVwV), joissa todetaan seuraavaa:

"6.0.1 – –

Tavallisesti opintotukea ei siis makseta ulkomailla suoritettavia opintoja varten, toisin kuin kotimaassa suoritettavia opintoja varten.

6.0.2 Opiskelijan on ensisijaisesti haettava oleskelumaan tukia.

– –

6.0.10 – –

Opiskelijat, joiden vakinainen asuinpaikka on ulkomailla, on ohjattava ensisijaisesti kotimaiseen opiskeluun.

– –

6.0.12 Opiskelijoiden, joiden tarpeet määräytyvät 13 §:n mukaan, voi olla mahdotonta [opiskella Saksassa]

a) opiskelijan henkilöön liittyvistä syistä: esimerkiksi opiskelijalla on sairaus tai vamma, jonka vuoksi hän tarvitsee vanhempiensa tai lähisukulaistensa huolenpitoa tai hänen on oltava majoitettuna ulkomaisessa laitoksessa;

b) opiskelijan läheiseen henkilökohtaiseen tai hänen perheensä toimintaympäristöön liittyvistä syistä: esimerkiksi opiskelijan vanhemmilla tai muilla lähisukulaisilla on sairaus, vamma tai vajavaisuus, jonka vuoksi hänen läsnäolonsa on tarpeen heistä huolehtimista varten;

c) opintoihin liittyvistä syistä: esimerkiksi opiskelija opiskelee oleskeluvaltiossa saksalaisessa oppilaitoksessa, joka sisäänpääsyvaatimusten, opintojen lajin ja sisällön sekä opinnoista annettavan päättötodistuksen osalta vastaa kotimaassa tältä osin merkityksellisiä oppilaitostyyppejä – –;

d) taloudellisista syistä: esimerkiksi opiskelijan vanhempien tai opiskelijan oma taloudellinen tilanne, jota ei ole voitu ennakoida, on opintoajanjakson aikana erittäin vaikea sillä tavoin, että heillä olisi oikeus [sosiaalihuollosta annetun liittovaltion lain (Bundessozialhilfegesetz)] 119 §:n mukaiseen toimeentulotukeen – –, ja opiskelun keskeyttäminen ulkomailla tai opiskelun jatkaminen kotimaassa olisi kohtuutonta;

e) siitä syystä, että opiskelijalla on sukulaisuussuhde johonkin 6.0.5 mainituista henkilöryhmistä, jos kyseiset henkilöt ovat muuttaneet ulkomaille työnantajansa määräyksestä tai toimeksiannosta."

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

8 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Thiele Meneses on Brasiliassa vuonna 1989 syntynyt Saksan kansalainen, jonka vakinainen asuinpaikka on Istanbulissa, jossa hänen vanhempansa asuvat.

9 Pääasian kantaja kävi saksalaista koulua Istanbulissa 2001–2004, Barcelonassa 2004–2007 ja jälleen Istanbulissa 2007–2009. Hän suoritti ylioppilastutkinnon (Abitur) kesäkuussa 2009. Hän oleskeli Etelä-Amerikassa kesäkuusta 2009 huhtikuuhun 2010 ja suoritti siellä muun muassa kolme kuukautta kestäneen harjoittelun Santiagossa (Chile). Kesälukukaudella 2010 hän opiskeli oikeustiedettä Würzburgin yliopistossa (Saksa).

10 Talvilukukaudella 2010/2011 Thiele Meneses vaihtoi yliopistoa ja alkoi opiskella oikeustiedettä Maastrichtin yliopistossa (Alankomaat); hän ilmoitti myös Maastrichtin asuinpaikakseen.

11 Pääasian kantaja haki 11.8.2010 Region Hannoverilta opintotukea Maastrichtin yliopistossa opiskelua varten.

12 Region Hannover hylkäsi hakemuksen 12.10.2010 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, että ulkomailla asuvalle saksalaiselle voidaan maksaa opintotukea vain BAföG:n 6 §:ssä tarkoitetuissa erityisissä olosuhteissa. Region Hannoverin mukaan pääasian kantajan tapauksessa ei ollut tällaisia erityisiä olosuhteita.

13 Thiele Meneses nosti 15.11.2010 tästä päätöksestä kanteen Verwaltungsgericht Hannoverissa katsoen, että opintotuen epäämisellä loukataan hänelle SEUT 20 ja SEUT 21 artiklassa annettua oikeutta liikkua vapaasti; hänen asuinpaikkansa on Turkissa ja hän voi saada BAföG:n säännösten mukaista opintotukea vain, jos hän opiskelee Saksassa, joten kyseisillä säännöksillä estetään häntä käyttämästä EUT-sopimuksessa määrättyjä perusvapauksia.

14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, ovatko BAföG:n 5 ja 6 §:n kaltaiset kansalliset säännökset yhteensopivia SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan kanssa. Se toteaa, että kun näillä säännöksillä rajataan oikeus ulkomailla suoritettaviin opintoihin myönnettävään opintotukeen vain Saksassa asuviin Saksan kansalaisiin, niillä asetetaan epäedullisempaan asemaan sellaisten unionin kansalaisten ryhmä, joiden vakinainen asuinpaikka ennen opintojen aloittamista on jossakin muussa unionin jäsenvaltiossa kuin Saksan liittotasavallassa. BAföG:n 5 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen 3 kohta on omiaan saamaan saksalaisen unionin kansalaisen, jonka vakinainen asuinpaikka on muualla kuin Saksan liittotasavallassa mutta ei välttämättä Euroopan unionin alueella, luopumaan siirtymisestä johonkin muuhun Euroopan unionin jäsenvaltioon kuin Saksan liittotasavaltaan aloittaakseen opiskelun tai jatkaakseen opiskelua siellä.

15 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tämä haitta kompensoituu vain osittain BAföG:n 6 §:ään sisältyvällä täydentävällä säännöksellä, koska sitä ei sovelleta kaikkiin koulutusohjelmiin kaikissa jäsenvaltioissa, vaan se rajoittuu vain tuenhakijan asuinvaltioon ja sen naapurivaltioihin. BAföG:n 6 §:n perusteella ei myöskään synny oikeutta tukeen, sillä tukea myönnetään vain erityisissä olosuhteissa ja Region Hannoverin harkinnan mukaan. BAföG:n 6 § on myös omiaan saamaan unionin kansalaisen, jonka vakinainen asuinpaikka on ulkomailla, luopumaan menemisestä haluamaansa jäsenvaltioon aloittaakseen opinnot tai jatkaakseen niitä siellä.

16 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella Verwaltungsgericht Hannover päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko SEUT 20 ja SEUT 21 artiklassa unionin kansalaiselle vahvistettu vapaata liikkuvuutta ja oleskeluvapautta koskeva oikeus esteenä sellaiselle kansallisen lainsäädännön mukaiselle järjestelmälle, jossa Saksan kansalainen, jonka vakinainen asuinpaikka on muualla kuin [Saksassa], voi saada opintotukea Euroopan unionin jäsenvaltiossa sijaitsevassa opiskelupaikassa suoritettavia opintoja varten vain, jos opiskelupaikka on joko siinä maassa, jossa vakinainen asuinpaikka on, tai tämän valtion naapurivaltiossa, ja tämän lisäksi yksittäistapauksen erityiset olosuhteet oikeuttavat tukeen?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

17 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymys koskee ennen kaikkea sitä, onko SEUT 20 ja SEUT 21 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa lähtökohtaisesti asetetaan ainoaksi edellytykseksi opintotuen myöntämiselle toisessa jäsenvaltiossa suoritettavia opintoja varten se, että tässä lainsäädännössä tarkoitettu vakinainen asuinpaikka on kotimaassa, ja jonka mukaan siinä tapauksessa, että tuenhakija on kotimaan kansalainen, jonka vakinainen asuinpaikka on ulkomailla, maksetaan opintotukea ulkomaille vain siinä valtiossa, jossa on hakijan vakinainen asuinpaikka, tai sen naapurivaltiossa ja ainoastaan silloin, kun erityiset olosuhteet oikeuttavat tukeen.

18 Aivan ensimmäiseksi on palautettava mieleen, että Saksan kansalaisena Thiele Menesesillä on SEUT 20 artiklan 1 kohdan nojalla unionin kansalaisen asema, joten hän voi vedota, tarvittaessa myös sitä jäsenvaltiota vastaan, josta hän on lähtöisin, tällaiseen asemaan liittyviin oikeuksiin (ks. asia C-192/05, Tas-Hagen ja Tas, tuomio 26.10.2006, Kok., s. I-10451, 19 kohta; yhdistetyt asiat C-11/06 ja C-12/06, Morgan ja Bucher, tuomio 23.10.2007, Kok., s. I-9161, 22 kohta ja yhdistetyt asiat C-523/11 ja C-585/11, Prinz ja Seeberger, tuomio 18.7.2013, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

19 Kuten oikeuskäytännössä on toistuvasti todettu, unionin kansalaisen aseman tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema, jonka perusteella samassa tilanteessa olevat jäsenvaltioiden kansalaiset voivat saada perussopimuksen asiallisella soveltamisalalla osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jollei tätä koskevista nimenomaisesti määrätyistä poikkeuksista muuta johdu (asia C-224/98, D'Hoop, tuomio 11.7.2002, Kok., s. I-6191, 28 kohta; asia C-46/12, N., tuomio 21.2.2013, 27 kohta ja em. yhdistetyt asiat Prinz ja Seeberger, tuomion 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

20 Unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvia tilanteita ovat muun muassa tilanteet, jotka koskevat perussopimuksessa taattujen perusvapauksien, erityisesti SEUT 21 artiklassa myönnetyn vapauden liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä (em. yhdistetyt asiat Morgan ja Bucher, tuomion 23 kohta ja em. yhdistetyt asiat Prinz ja Seeberger, tuomion 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 Tältä osin on täsmennettävä, että vaikka jäsenvaltiot ovat SEUT 165 artiklan 1 kohdan nojalla toimivaltaisia opetuksen sisällön ja koulutusjärjestelmiensä järjestämisen suhteen, niiden on käytettävä tätä toimivaltaa unionin oikeutta ja erityisesti niitä perussopimuksen määräyksiä, jotka liittyvät vapauteen liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, sellaisena kuin tämä vapaus myönnetään jokaiselle unionin kansalaiselle SEUT 21 artiklan 1 kohdassa, noudattaen (em. yhdistetyt asiat Morgan ja Bucher, tuomion 24 kohta ja em. yhdistetyt asiat Prinz ja Seeberger, tuomion 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 Tämän jälkeen on todettava, että kansallinen lainsäädäntö, jolla tietyt oman maan kansalaiset asetetaan huonompaan asemaan pelkästään sen vuoksi, että he ovat käyttäneet vapauttaan liikkua ja oleskella toisessa jäsenvaltiossa, on SEUT 21 artiklan 1 kohdassa jokaiselle unionin kansalaiselle tunnustettuja vapauksia koskeva rajoitus (asia C-406/04, De Cuyper, tuomio 18.7.2006, Kok., s. I-6947, 39 kohta; em. yhdistetyt asiat Morgan ja Bucher, tuomion 25 kohta ja em. yhdistetyt asiat Prinz ja Seeberger, tuomion 27 kohta).

23 Mahdollisuudet, jotka perussopimuksessa annetaan unionin kansalaisten liikkumisen osalta, eivät nimittäin saisi täyttä vaikutustaan, jos niiden käyttäminen voitaisiin tehdä jäsenvaltion kansalaiselle vähemmän houkuttelevaksi sillä tavalla, että hänen oleskelulleen jossain toisessa jäsenvaltiossa asetetaan esteitä hänen lähtövaltionsa lainsäädännössä, joka on hänelle epäedullinen pelkästään sen vuoksi, että hän on käyttänyt näitä mahdollisuuksiaan (em. asia D'Hoop, tuomion 31 kohta; asia C-224/02, Pusa, tuomio 29.4.2004, Kok., s. I-5763, 19 kohta; em. yhdistetyt asiat Morgan ja Bucher, tuomion 26 kohta ja em. yhdistetyt asiat Prinz ja Seeberger, tuomion 28 kohta).

24 Tällä seikalla on erityinen merkitys koulutuksen alalla, kun otetaan huomioon SEUT 6 artiklan e alakohdan ja SEUT 165 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan tavoitteet eli muun muassa opiskelijoiden ja opettajien liikkuvuuden edistäminen (ks. em. asia D'Hoop, tuomion 32 kohta; asia C-147/03, komissio v. Itävalta, tuomio 7.7.2005, Kok., s. I-5969, 44 kohta; em. yhdistetyt asiat Morgan ja Bucher, tuomion 27 kohta ja em. yhdistetyt asiat Prinz ja Seeberger, tuomion 29 kohta).

25 Tämän osalta on palautettava mieleen, että unionin oikeudessa ei aseteta jäsenvaltioille minkäänlaista velvollisuutta säätää opintotukijärjestelmästä jossakin toisessa jäsenvaltiossa suoritettavia opintoja varten. Kun jäsenvaltio säätää opintotukijärjestelmästä, jossa opiskelijat voivat saada tällaista opintotukea, sen on kuitenkin huolehdittava siitä, että näiden tukien myöntämistavat eivät luo perusteetonta rajoitusta mainitulle oikeudelle liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella (em. yhdistetyt asiat Morgan ja Bucher, tuomion 28 kohta ja em. yhdistetyt asiat Prinz ja Seeberger, tuomion 30 kohta).

26 Käsiteltävässä asiassa on riidatonta, että pääasian kantaja, joka on koko ajan säilyttänyt BAföG:ssä tarkoitetun vakinaisen asuinpaikkansa Turkissa, aloitti oikeustieteen opinnot Saksassa ja vaihtoi yhden lukuvuoden jälkeen yliopistoa jatkaakseen opintojaan Alankomaissa. Asiakirja-aineistosta käy myös ilmi, että pääasian kantaja ei halunnut opiskella Turkissa eikä sen naapurivaltiossa ja että Region Hannoverin näkemyksen mukaan käsillä ei ollut mitään sellaisia henkilökohtaisia olosuhteita, joiden perusteella ulkomaisen opintotuen myöntäminen olisi ollut oikeutettua.

27 On todettava, että BAföG:n 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun kaltainen vakinaista asumista koskeva edellytys on kaikkia unionin kansalaisia SEUT 21 artiklan nojalla koskevan liikkumis- ja oleskeluoikeuden rajoitus, vaikka sitä sovelletaan erotuksetta Saksan kansalaisiin ja muihin unionin kansalaisiin (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Prinz ja Seeberger, tuomion 31 kohta). Tämän rajoituksen olemassaoloon ei vaikuta se, että pääasiassa kyseessä olevassa lainsäädännössä säädetään BAföG:n 6 §:ssä Saksan kansalaisten mahdollisuudesta poiketa tästä edellytyksestä hyvin rajoitetuissa erityisissä olosuhteissa; tällä ei varmisteta sitä, että kyseiset kansalaiset voivat nauttia täysimääräisesti vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskevasta oikeudestaan.

28 Tällainen lainsäädäntö on siis omiaan tekemään muussa jäsenvaltiossa liikkumista ja oleskelua koskevan vapauden käyttämisestä unionin kansalaisille vähemmän houkuttelevaa, kun otetaan huomioon se, miten kyseisen vapauden käyttäminen saattaa vaikuttaa opintotukioikeuteen (em. yhdistetyt asiat Prinz ja Seeberger, tuomion 32 kohta).

29 Pääasiassa kyseessä olevasta lainsäädännöstä johtuva rajoitus voi olla unionin oikeuden perusteella oikeutettu ainoastaan silloin, jos se perustuu objektiivisiin, yleistä etua koskeviin ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomiin syihin ja jos se on oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään (ks. em. asia De Cuyper, tuomion 40 kohta; em. yhdistetyt asiat Morgan ja Bucher, tuomion 33 kohta ja em. yhdistetyt asiat Prinz ja Seeberger, tuomion 33 kohta). Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että toimenpide on oikeasuhteinen, kun sillä voidaan toteuttaa tavoiteltu päämäärä ja kun sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (em. asia De Cuyper, tuomion 42 kohta; em. yhdistetyt asiat Morgan ja Bucher, tuomion 33 kohta ja em. yhdistetyt asiat Prinz ja Seeberger, tuomion 33 kohta).

30 Unionin tuomioistuimelle esitettyjä argumentteja, joilla pyritään perustelemaan edellä 27 kohdassa tarkoitettu rajoitus, on tarkasteltava edellisessä kohdassa mieliin palautetussa oikeuskäytännössä todettujen vaatimusten valossa.

31 Saksan hallitus katsoo, että vaikka kyseessä on vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskeva rajoitus, BAföG:n säännökset ovat oikeutettuja objektiivisista yleistä etua koskevista syistä. Saksan kansalainen – riippumatta siitä, asuuko hän Saksassa vai ulkomailla – ohjataan ensisijaisesti BAföG:n mukaisten opintotukien osalta kotimaisiin opintoihin. Kyseisen hallituksen mukaan kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa näin Saksan liittotasavallan ulkopuolella suoritettavien opintojen rahoittamisen

poikkeuksellisesti vain silloin, kun ei voida kohtuudella ajatella opiskelua tässä jäsenvaltiossa, ja ainoastaan valtiossa, jossa on hakijan vakinainen asuinpaikka, tai sen naapurivaltiossa. BAföG:n 6 §:ssä säädetyn poikkeuksen soveltamisala on rajoitettu ja sillä ei ole tarkoitus luoda yleistä järjestelmää niiden Saksan kansalaisten opintojen rahoittamiseksi, joiden vakinainen asuinpaikka on ulkomailla. Saksan hallitus muistuttaa lisäksi, että yhteys kotimaahan on edelleen BAföG:n mukaisen opintotuen myöntämisen ennakkoedellytys.

32 Saksan hallituksen mukaan kansallinen lainsäädäntö voidaan oikeuttaa kolmen tavoitteen perusteella: tavoite, jolla pyritään takaamaan tuen hakijan tuen maksavaan jäsenvaltioon integroitumisen vähimmäistaso; taloudellinen tavoite, jolla pyritään ehkäisemään kohtuuttomat kustannukset ja ylläpitämään maasta vietävissä olevien opintotukien kansallinen kehys, sekä tavoite, jolla pyritään edistämään opiskelijoiden rajat ylittävää liikkuvuutta.

33 Saksan hallitus väittää ensiksi, että BAföG:n säännöksillä pyritään takaamaan tuen hakijan tuen maksavaan jäsenvaltioon integroitumisen vähimmäistaso.

34 Tältä osin on todettava, että sekä opiskelijoiden integroituminen että halu taata se, että asianomaisen jäsenvaltion yhteiskunnan ja pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen etuuden saajan välillä on jokin yhteys, voivat olla objektiivisia, yleistä etua koskevia syitä, joilla voidaan perustella sitä, että tällaisen etuuden myöntämiselle asetetut edellytykset voivat vaikuttaa unionin kansalaisten liikkumisvapauteen (ks. analogisesti em. asia D'Hoop, tuomion 38 kohta; em. asia Tas-Hagen ja Tas, tuomion 35 kohta; asia C-499/06, Nerkowska, tuomio 22.5.2008, Kok., s. I-3993, 37 kohta ja asia C-103/08, Gottwald, tuomio 1.10.2009, Kok., s. I-9117, 32 kohta).

35 Unionin tuomioistuin on todennut, että jäsenvaltiolla voi olla sen välttämiseksi, että toisesta jäsenvaltiosta tuleville opiskelijoille toimeentuloa varten myönnettävien tukien myöntämisestä koituu kohtuuton kustannus, jolla saattaisi olla vaikutuksia niiden tukien kokonaismäärään, joita kyseinen valtio voi myöntää, oikeus myöntää tällaista tukea ainoastaan opiskelijoille, jotka ovat osoittaneet integroituneensa kyseisen jäsenvaltion yhteiskuntaan jossain määrin, ja että jos on olemassa vaara tällaisesta kohtuuttomasta kustannuksesta, samankaltaiset huomiot voivat lähtökohtaisesti soveltua siihen, että jäsenvaltio myöntää opintotukea opiskelijoille, jotka haluavat opiskella muissa jäsenvaltioissa (asia C-209/03, Bidar, tuomio 15.3.2005, Kok., s. I-2119, 56 ja 57 kohta; em. yhdistetyt asiat Morgan ja Bucher, tuomion 43 ja 44 kohta ja em. yhdistetyt asiat Prinz ja Seeberger, tuomion 36 kohta).

36 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan näytön, jota jäsenvaltio vaatii integroitumiseen perustuvan tosiasiallisen yhteyden olemassaolon osoittamiseksi, ei kuitenkaan pidä olla luonteeltaan pois sulkeva siten, että siinä asetetaan aiheettomasti etusijalle sellainen osatekijä, joka ei välttämättä kuvasta hakijan ja kyseisen jäsenvaltion välisen yhteyden tosiasiallista ja todellista astetta, ja suljetaan pois kaikki muut kuvaavat osatekijät (ks. em. asia D'Hoop, tuomion 39 kohta; asia C-503/09, Stewart, tuomio 21.7.2011, Kok., s. I-6497, 95 kohta; asia C-75/11, komissio v. Itävalta, tuomio 4.10.2012, 62 kohta; asia C-20/12, Giersch ym., tuomio 20.6.2013, 76 kohta ja em. yhdistetyt asiat Prinz ja Seeberger, tuomion 37 kohta).

37 Edunsaajan ja asianomaisen jäsenvaltion yhteiskunnan välisen yhteyden asteesta on oikeuskäytännössä jo todettu pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen etuuden, jota ei säännellä unionin lainsäädännössä, osalta, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta tällaista yhteyttä koskevien arviointiperusteiden vahvistamisessa (ks. vastaavasti em. asia Tas-Hagen ja Tas, tuomion 36 kohta ja em. asia Gottwald, tuomion 34 kohta).

38 Unionin tuomioistuin on kuitenkin jo todennut tämän osalta, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen vakinaiseen asuinpaikkaan perustuva ainoa edellytys saattaa sulkea kyseisen tuen ulkopuolelle opiskelijoita, jotka eivät tosin ole asuneet Saksassa yhtäjaksoisesti kolmea vuotta juuri ennen ulkomailla opiskelun aloittamista, mutta joilla on kuitenkin riittävä yhteys saksalaiseen yhteiskuntaan. Näin voi olla silloin, kun opiskelijalla on kyseisen jäsenvaltion kansalaisuus ja hän on käynyt siellä

koulua pitkään, tai muiden tekijöiden, kuten muun muassa perhesiteiden, työssäkäynnin, kielitaidon tai muiden yhteiskunnallisten tai taloudellisten siteiden, perusteella (ks. vastaavasti em. asia Prinz ja Seeberger, tuomion 38 kohta).

39 Käsiteltävässä asiassa BAföG:n 6 § mahdollistaa poikkeuksen tekemisen kolmen vuoden yhtäjaksoista asumista Saksassa koskevasta edellytyksestä siltä osin kuin kyse on Saksan kansalaisista, joiden vakinainen asuinpaikka on ulkomailla. Saksan hallitus on kuitenkin todennut unionin tuomioistuimelle esittämissään huomautuksissa ja istunnossa, että BAföG:n 6 §:ssä tarkoitettua poikkeusta tulkitaan suppeasti ja se on hyvin poikkeuksellinen. Se toteaa tältä osin, että 6 §:ää, jota BAföGVwV täydentää, sovelletaan ainoastaan tilanteissa, joissa opintotuen hakijan on mahdotonta opiskella Saksassa. BAföGVwV:ssä viitataan muun muassa hakijan sairauteen tai vammaan tai hakijan vanhempien hoitoa edellyttävään sairauteen tai vammaan, sekä muihin syihin, jotka liittyvät opintojen vastaavuuteen tai hakijan vanhempien taloudelliseen tilanteeseen.

40 Poikkeuksien soveltaminen ei siis näytä riippuvan millään tavoin tuen hakijan ja saksalaisen yhteiskunnan välisen yhteyden olemassaolosta. Poikkeuksilla ei siis mahdollisteta Saksan hallituksen esittämän integroitumisen tavoitteen toteutumista. Näissä olosuhteissa pääasiassa kyseessä oleva vakinaisen asuinpaikan edellytys on samalla sekä liian pois sulkeva että liian satunnainen, kun sillä suositaan aiheettomasti tekijää, joka ei välttämättä kuvaa integroitumisen astetta jäsenvaltion yhteiskuntaan ajankohtana, jolloin tukihakemus tehdään. Pääasiassa kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön ei siis voida katsoa olevan oikeassa suhteessa mainittuun integroitumisen tavoitteeseen nähden.

41 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka on ainoana toimivaltainen arvioimaan tosiseikkoja, tehtävänä on näin ollen tutkia pääasian kantajan ja Saksan liittotasavallan välillä mahdollisesti olevat yhteydet, koska Brasiliassa syntynyt Saksan kansalainen Thiele Meneses ei ole milloinkaan asunut Saksassa, mutta on käynyt koulunsa saksalaisissa kouluissa Espanjassa ja Turkissa.

42 Saksan hallitus väittää toiseksi, että kyseessä olevien BAföG:n säännösten tavoitteena on sen estäminen, ettei tuen maksajana olevalle valtiolle aiheudu kohtuuttomia kustannuksia, mikä sen mukaan varmistaa maasta vietävissä olevien opintotukien kansallisen järjestelmän ylläpitämisen. Sen mukaan kohtuuttomien kustannusten ehkäiseminen ja maasta vietävissä olevien opintotukien kansallisen järjestelmän ylläpitäminen ovat yleiseen etuun liittyviä tavoitteita, joilla voidaan oikeuttaa SEUT 20 ja SEUT 21 artiklassa vahvistettujen perusvapauksien rajoitus.

43 Tämän osalta on palautettava mieleen, että vaikka valtion talousarvioon liittyvät näkökohdat voivat olla jäsenvaltion sosiaalipoliittisten ratkaisujen perustana ja vaikuttaa niiden sosiaalisen suojelun toimenpiteiden luonteeseen tai laajuuteen, jotka se haluaa toteuttaa, ne eivät kuitenkaan sellaisinaan ole tällä politiikalla tavoiteltu päämäärä (ks. vastaavasti asia C-187/00, Kutz-Bauer, tuomio 20.3.2003, Kok., s. I-2741, 59 kohta ja asia C-196/02, Nikoloudi, tuomio 10.3.2005, Kok., s I-1789, 53 kohta). Puhtaasti taloudellisia syitä ei voida pitää yleisen edun mukaisena pakottavana syynä, jonka vuoksi perustamissopimuksessa taatun perusvapauden rajoittaminen voisi olla perusteltua (ks. analogisesti asia C-109/04, Kranemann, tuomio 17.3.2005, Kok., s. I-2421, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-384/08, Attanasio Group, tuomio 11.3.2010, Kok., s. I-2055, 55 kohta).

44 Tästä seuraa, että puhtaasti taloudellista tavoitetta, johon Saksan hallitus vetoaa, ei voida pitää yleisen edun mukaisena pakottavana syynä, jolla kyseessä oleva lainsäädäntö voitaisiin objektiivisesti perustella.

45 Saksan hallitus väitti istunnossa myös, että tämä taloudellinen tavoite tukee integroitumisen päämäärää ja sillä pyritään näin varmistamaan, että opintotukea saavat vain sellaiset tuen hakijat, jotka voivat osoittaa riittävän yhteyden tuen maksajana olevaan jäsenvaltioon. Tällä tavoitteella pyritään toiseen päämäärään, joka ei ole taloudellinen ja jolla perusvapauksien rajoitus voitaisiin perustella.

46 Unionin tuomioistuin on jo edellä 40 kohdassa todennut, että vakinaista asuinpaikkaa koskeva edellytys on – sitä koskevista suppeista poikkeuksista huolimatta – joka tapauksessa samalla liian yleinen ja liian pois sulkeva. Tämän oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun koskevan rajoituksen ei voida katsoa olevan oikeassa suhteessa asetettuun taloudelliseen tavoitteeseen nähden, sellaisena kuin Saksan hallitus väittää.

47 Saksan hallitus väittää kolmanneksi, että kansallisen lainsäädännön tarkoituksena on liikkuvuuden edistäminen koulutuksen alalla. Pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntö kannustaa opiskelijoita, jotka ovat taipuvaisia opiskelemaan vain Saksassa, lähtemään ulkomaille opiskelemaan, ja tämä liikkuvuus hyödyttää kotimaisia työmarkkinoita, koska silloin, kun vakinainen asuinpaikka on Saksassa, paluu tuen maksajana olevaan jäsenvaltioon on yleistä. Sen sijaan ulkomailla asuvaa tuen hakijaa, joka haluaa opiskella toisella kielellä toisessa jäsenvaltiossa, ei rohkaista tulemaan Saksan työmarkkinoille. BAföG:n mukaiset toimenpiteet mahdollistavat siis tämän päämäärän saavuttamisen, eivätkä ne mene pidemmälle kuin on tarpeen sen saavuttamiseksi.

48 Unionin tuomioistuin on jo todennut tämän osalta, että tavoite edistää opiskelijoiden liikkuvuutta on yleisen edun mukainen ja se kuuluu niihin toimiin, jotka SEUT 165 artiklassa on annettu unionin tehtäviksi koulutusta, ammatillista koulutusta, nuorisoa ja urheilua koskevien politiikkojen alalla, ja että koulutukseen liittyvä liikkuvuus on olennainen osa henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja se on yksi unionin päätavoitteista (ks. asia C-542/09, komissio v. Alankomaat, tuomio 14.6.2012, 71 kohta).

49 Tässä yhteydessä opiskelijoiden liikkuvuuden edistämistä koskevaa perustetta voidaan pitää yleisen edun mukaisena pakottavana syynä, jolla voidaan perustella käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltainen rajoitus. Kuten edellä 29 kohdassa on todettu, lainsäädäntö, jolla rajoitetaan unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskevan oikeuden kaltaista perussopimuksessa taattua perusoikeutta, voidaan kuitenkin pätevästi perustella ainoastaan, jos hyväksyttävä tavoite on toteutettavissa lainsäädäntöä soveltamalla eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (ks. em. asia komissio v. Alankomaat, tuomion 73 kohta).

50 Joka tapauksessa unionin tuomioistuin on jo todennut edellä 40 kohdassa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen lainsäädäntö on samalla liian yleinen ja liian pois sulkeva ja sen ei voida katsoa olevan oikeasuhteinen, koska siinä suositaan tekijää, joka ei välttämättä ole ainoa kuvaamaan tosiasiallisen yhteyden astetta tuen hakijan ja saksalaisen yhteiskunnan välillä (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Alankomaat, tuomion 86 kohta).

51 Edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että SEUT 20 ja SEUT 21 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa lähtökohtaisesti asetetaan ainoaksi edellytykseksi opintotuen myöntämiselle toisessa jäsenvaltiossa suoritettavia opintoja varten se, että tässä lainsäädännössä tarkoitettu vakinainen asuinpaikka on kotimaassa, ja jonka mukaan siinä tapauksessa, että tuenhakija on kotimaan kansalainen, jonka vakinainen asuinpaikka on ulkomailla, maksetaan opintotukea ulkomaille vain valtiossa, jossa on tuen hakijan vakinainen asuinpaikka, tai sen naapurivaltiossa ja ainoastaan silloin, kun erityiset olosuhteet oikeuttavat tukeen.

Oikeudenkäyntikulut

52 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

SEUT 20 ja SEUT 21 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa lähtökohtaisesti asetetaan ainoaksi edellytykseksi opintotuen myöntämiselle toisessa jäsenvaltiossa suoritettavia opintoja varten se, että tässä lainsäädännössä tarkoitettu vakinainen asuinpaikka on kotimaassa, ja jonka mukaan siinä tapauksessa, että tuenhakija on kotimaan kansalainen, jonka vakinainen asuinpaikka on ulkomailla, maksetaan opintotukea ulkomaille vain valtiossa, jossa on tuen hakijan vakinainen asuinpaikka tai sen naapurivaltiossa ja ainoastaan silloin, kun erityiset olosuhteet oikeuttavat tukeen.

Allekirjoitukset