



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
PAOLO MENGOZZI  
föredraget den 31 januari 2018<sup>1</sup>

## Mål C-679/16

### A

(begäran om förhandsavgörande från Högsta förvaltningsdomstolen, Finland)

”Begäran om förhandsavgörande – Artiklarna 20 och 21 FEUF – Unionsmedborgarskap – Fri rörlighet för personer – Social trygghet – Förordning (EG) nr 883/2004 – Socialhjälp – Förmåner vid sjukdom – Service och stöd på grund av funktionsnedsättning – Huruvida en kommun i en medlemsstat har skyldighet att bevilja en person som är bosatt i denna medlemsstat personlig assistans som föreskrivs i den nationella lagstiftningen under de högre studier som denne bedriver i en annan medlemsstat”

### I. Inledning

1. Domstolen har i förevarande mål i huvudsak ombetts av Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) att tolka artikel 3.1 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen,<sup>2</sup> i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 988/2009 av den 16 september 2009<sup>3</sup> (nedan kallad förordning nr 883/2004), och artiklarna 20 och 21 FEUF.

2. Det är för det första fråga om huruvida personlig assistans som beviljats en gravt funktionsnedsatt person utgör ”förmåner vid sjukdom” i den mening som avses i artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004 eller om den tvärtom faller utanför sistnämndas tillämpningsområde. För det andra söker den hänskjutande domstolen i det andra fallet klarhet i om artiklarna 20 och 21 FEUF utgör hinder för den behöriga finländska myndigheten att vägra sådan assistans till en gravt funktionsnedsatt person som är bosatt i Finland för att bedriva högre studier i en annan medlemsstat, i förevarande fall Estland.

<sup>1</sup> Originalspråk: franska.

<sup>2</sup> EUT L 166, 2004, s. 1.

<sup>3</sup> EUT L 284, 2009, s. 43.

## II. Tillämpliga bestämmelser

### A. Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

3. I artikel 19 i Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som godkänts på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2010/48/EG av den 26 november 2009,<sup>4</sup> anges följande:

”Konventionsstaterna ... ska vidta effektiva och ändamålsenliga åtgärder för att underlätta att personer med funktionsnedsättning fullt åtnjuter denna rätt och deras fulla inkludering och deltagande i samhället, bland annat genom att säkerställa att

...

b) personer med funktionsnedsättning har tillgång till olika former av samhällsservice både i hemmet och inom särskilt boende och till annan service, bland annat sådant personligt stöd som är nödvändigt för att stödja boende och deltagande i samhället och för att förhindra isolering och avskildhet från samhället,

...”

4. Republiken Finland ratificerade den 11 maj 2016 konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och det fakultativa protokollet till konventionen. Konventionen och dess fakultativa protokoll trädde i kraft i Finland den 10 juni 2016.

### B. Förordning nr 883/2004

5. I artikel 1 j–l, i förordning nr 883/2004 anges följande definitioner:

”j) *bosättning*: den ort där en person är stadigvarande bosatt.

k) *vistelse*: tillfällig bosättning.

l) *lagstiftning*: i förhållande till varje medlemsstat, de lagar, författningar och övriga tillämpningsbestämmelser som rör de grenar av social trygghet som avses i artikel 3.1

...”

6. I artikel 3 i förordning nr 883/2004, som har rubriken ”Sakområden”, föreskrivs följande:

”1. Denna förordning skall tillämpas på all lagstiftning om de grenar av den sociala tryggheten som rör

a) förmåner vid sjukdom,

...

2. Om inte annat föreskrivs i bilaga XI skall denna förordning tillämpas på alla allmänna och särskilda system för social trygghet, oavsett om de är avgiftsfinansierade eller inte, och system där en arbetsgivares eller en redares skyldigheter regleras.

<sup>4</sup> Rådets beslut av den 26 november 2009 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (EUT L 23, 2010, s. 35).

3. Denna förordning skall också tillämpas på de särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som omfattas av artikel 70.

...

5. Denna förordning ska inte tillämpas på:

a) socialhjälp och medicinsk hjälp,

...”

7. I artikel 9 i förordning nr 883/2004, som har rubriken ”Medlemsstaternas förklaringar om denna förordnings tillämpningsområde”, föreskrivs bland annat att medlemsstaterna varje år skriftligen till Europeiska kommissionen bland annat ska anmäla de lagstiftningar och de system som avses i artikel 3.

8. Artikel 70 i förordning nr 883/2004 har följande lydelse:

”1. Denna artikel skall tillämpas på de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner som utges enligt sådan lagstiftning som genom de personer som omfattas, mål och/eller villkor för berättigande har drag av både den lagstiftning om social trygghet som avses i artikel 3.1 och av socialt stöd.

2. Vid tillämpningen av detta kapitel avses med ”särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner” sådana förmåner

a) som är avsedda att

i) vara tillägg, ersättning eller komplettering för täckande av de risker som omfattas av de socialförsäkringsgrenar som anges i artikel 3.1 och som garanterar de personer som berörs en minimiinkomst med avseende på de ekonomiska och sociala förhållandena i den berörda medlemsstaten, eller

ii) uteslutande ge särskilt skydd för funktionshindrade, vilket är nära förbundet med personens sociala förhållanden i den berörda medlemsstaten,

och

b) där finansieringen enbart härrör från obligatorisk beskattning avsedd att täcka allmänna offentliga utgifter och villkoren för att tillhandahålla och beräkna förmånerna inte är beroende av någon avgift från förmånstagarens sida; förmåner som utges som tillägg till en avgiftsfinansierad förmån skall emellertid inte anses vara avgiftsfinansierade förmåner endast av detta skäl,

och

c) som förtecknas i bilaga X.

3. Artikel 7 och övriga kapitel i denna avdelning skall inte tillämpas på de förmåner som anges i punkt 2 i denna artikel.

4. Förmånerna i punkt 2 skall uppbäras uteslutande i den medlemsstat där de berörda personerna är bosatta och i enlighet med dess lagstiftning. Förmånerna skall utges och bekostas av institutionen på bosättningsorten.”

## **C. Finländsk rätt**

### *1. Socialvårdslagen*

9. I 13 § 1 mom i Socialvårdslagen (17.9.1982/710) föreskrivs följande:

”13 §

Såsom till socialvården hörande uppgifter av det innehåll och den omfattning som i varje särskilt fall föreskrivs skall kommunen sörja för att

1) socialservice anordnas för kommunens invånare,

...”

10. I 14 § 1 mom i Socialvårdslagen föreskrivs följande:

”Med kommuns invånare avses i denna lag person som har i lagen om befolkningsböcker (141/69) avsedd hemort i kommunen.

...”

### *2. Lagen om service och stöd på grund av handikapp*

11. I 1, 3, 8 mom 2, 8 c och 8 d §§ i lagen om service och stöd på grund av handikapp (3.4.1987/380) (nedan kallad lagen om service och stöd på grund av handikapp) föreskrivs följande:

”1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att främja de handikappades förutsättningar att leva och vara verksamma som jämbördiga medlemmar av samhället samt att förebygga och undanröja de olägenheter och hinder som handikappet medför.

...

3 §

Ansvar för service och stöd

Kommunerna skall sörja för att tjänster och stöd för handikappade ordnas så att de till innehållet och omfattningen är sådana som behovet i kommunen påkallar.

Vid anordnande av service och stöd enligt denna lag ska klientens individuella hjälpbehov beaktas. (19.12.2008/981)

8 §

Service för handikappade

...

Kommunen ska ordna skälig färdtjänst jämte följeslagarservice, dagverksamhet, personlig assistans och serviceboende för en gravt handikappad som på grund av sitt handikapp eller sin sjukdom nödvändigt behöver sådan service för att klara de funktioner som hör till normal livsföring. Kommunen har dock inte särskild skyldighet att ordna serviceboende eller personlig assistans, ifall tillräcklig omsorg om den gravt handikappade inte kan tryggas genom åtgärder inom den öppna vården. (19.2.2010/134).

8 c § (19.12.2008/981)

Personlig assistans

Med personlig assistans avses i denna lag den nödvändiga hjälp som en gravt handikappad har behov av hemma eller utanför hemmet

- 1) i de dagliga sysslorna,
- 2) i arbete och studier,
- 3) i fritidsaktiviteter,
- 4) samhällelig verksamhet, samt
- 5) upprätthållande av sociala kontakter.

Syftet med personlig assistans är att den ska hjälpa en gravt handikappad att göra sina egna val när det gäller funktioner som avses i 1 mom. För att personlig assistans ska ordnas förutsätts att den gravt handikappade har resurser att definiera assistansens innehåll och sättet att ordna den.

När det gäller att ordna personlig assistans anses som gravt handikappad den som till följd av ett långvarigt eller framskridande handikapp eller en sådan sjukdom nödvändigt och upprepade gånger behöver en annan persons hjälp för att klara de funktioner som avses i 1 mom. och behovet av hjälp inte i främsta hand beror på sjukdomar och funktionshinder som har samband med normalt åldrande.

Personlig assistans i de dagliga sysslorna och i arbete och studier ska ordnas i den utsträckning det är nödvändigt för den gravt handikappade.

I fråga om de funktioner som avses i 1 mom. 3–5 punkten ska personlig assistans ordnas minst 30 timmar per månad, om inte ett lägre timantal räcker för att tillförsäkra den gravt handikappade nödvändig hjälp.

8 d § (19.12.2008/981)

Sätt att ordna personlig assistans

När det bestäms på vilket sätt personlig assistans ska ordnas och när själva assistansen ordnas ska kommunen beakta den gravt handikappades egna åsikter och önskemål samt det i serviceplanen definierade individuella hjälpbehovet och den handikappades livssituation i sin helhet.

Kommunen kan ordna personlig assistans

- 1) genom att ersätta den gravt handikappade för de kostnader, inklusive de avgifter och ersättningar som en arbetsgivare ska betala enligt lag, som avlöandet av en personlig assistent föranleder samt de övriga skäliga och nödvändiga utgifter som anlitandet av en assistent föranleder,

- 2) genom att ge den gravt handikappade en servicesedel som avses i lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården (569/2009) och som uppgår till ett skäligt värde och med vilken personen i fråga kan skaffa assistent service, eller (30.12.2014/1309)
- 3) genom att skaffa den gravt handikappade assistentservice av en offentlig eller privat serviceproducent eller genom att själv ordna servicen eller ingå avtal om servicen med en annan kommun eller andra kommuner.

I fall som avses i 2 mom. 1 punkten ska den gravt handikappade vid behov handledas och bistås i frågor som gäller avlönandet av en assistent.

En anhörig eller annan närstående till den gravt handikappade kan inte utses till sådan personlig assistent som avses i 2 mom. 1 punkten, om detta inte av särskilt vägande skäl kan anses förenligt med den gravt handikappades intresse.”

### **III. Bakgrund till tvisten vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid EU-domstolen**

12. A, som är klagande i målet vid den nationella domstolen, är född år 1992 och bosatt i kommunen Esbo i Finland. A har grava funktionsnedsättningar i form av en CP-skada, betydande rörelsesvårigheter och spasmer. A har ett klart behov av omfattande stöd redan med dagliga sysslor. Han har således beviljats personlig assistans av Esbo stad för sina gymnasiestudier i Finland.

13. I augusti 2013 ingav A till staden Esbo en ansökan om personlig assistans enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp avseende ungefär fem timmars hushållsarbete i veckan, bland annat för inköp, tvätt och städning. Av handlingarna i målet vid den nationella domstolen framgår att A vid den tidpunkt då ansökan gjordes skulle flytta till Tallinn i Estland för att bedriva heltidsstudier i juridik i tre år, varvid han var tvungen att tillbringa tre eller fyra dagar i den estniska huvudstaden och avsåg att återvända till Esbo på helgerna.

14. Genom beslut av den 12 november 2013, som efter en begäran om omprövning bekräftades genom beslut av den 4 februari 2014, avslogs A:s ansökan om personlig assistans med motiveringen att hans utlandsvistelse inte kan anses utgöra en tillfällig utlandsvistelse, även om Esbo fortsatt är hans hemkommun. Esbo stad fann att den inte är skyldig att ordna tjänster och stödåtgärder i utlandet, eftersom utlandsvistelsen till sin natur närmar sig stadigvarande vistelse. Den fastställde också att personlig assistans i utlandet endast kan ordnas under semester- och affärsresor. Däremot kan någon ersättning inte betalas om personen byter hemkommun på grund av en utlandsvistelse eller om personen annars är bosatt stadigvarande i utlandet.

15. Efter det att A överklagat beslutet, bekräftade Helsingfors förvaltningsdomstol genom dom av den 27 juni 2014 i huvudsak denna motivering inom ramen för A:s talan om ogiltigförklaring.

16. A överklagade nämnda dom till Högsta förvaltningsdomstolen, som emellertid anser att ett förhandsavgörande från EU-domstolen är nödvändigt för att avgöra målet.

17. Den hänskjutande domstolen har påpekat att personlig assistans enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp utgör en tjänst som kommunen har en skyldighet att tillhandahålla, till vilken gravt funktionsnedsatta personer har en subjektiv rätt. Personlig assistans ska beviljas personer med grav funktionsnedsättning som uppfyller kriterierna i den lagstadgade definitionen när det mot bakgrund av klientens individuella hjälpbehov är nödvändigt med assistans. Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att det visserligen är utrett att Esbo fortsatt är A:s hemkommun i

den mening som avses i nationell rätt, även om A studerar i den estniska huvudstaden, men varken ordalydelsen i lagen om service och stöd på grund av handikapp eller dess förarbeten stöder påståendet att kommunen är skyldig att ge den assistans som begärts inom ramen för en utlandsvistelse.

18. Högsta förvaltningsdomstolen anser följaktligen att enbart en tolkning av unionsrätten kan leda till bifall av talan. Den hänskjutande domstolen vill i detta avseende för det första få klarhet i om personlig assistans som infördes genom lagen om service och stöd på grund av handikapp, med hänsyn till dess egenskaper, ska klassificeras som förmån vid sjukdom och därmed omfattas av det materiella tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004, eller om det är fråga om en sådan förmån som socialhjälp och förmånen i det fallet inte omfattas av denna förordning. Den hänskjutande domstolen som anser att det förhåller sig på sistnämnda sätt och vill därför vidare få klarhet i huruvida bestämmelserna i EUF-fördraget om unionsmedborgarskap utgör hinder för att vägra den personliga assistans som begärts i målet vid den nationella domstolen.

19. Den hänskjutande domstolen har således beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1. Ska en förmån som den i lagen om service och stöd på grund av handikapp föreskrivna rätten till personlig assistans betraktas som en sådan förmån vid sjukdom som avses i artikel 3.1 i förordningen nr 883/2004?

2. Om svaret på den första frågan är nekande,

- är det då fråga om en begränsning av unionsmedborgares i artiklarna 20 och 21 FEUF avsedda rättigheter att fritt röra sig och uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium om särskilda bestämmelser saknas om beviljande till utlandet av en sådan förmån som den i lagen om service och stöd på grund av handikapp avsedda personliga assistansen och förutsättningarna för att bevilja förmånen då tolkas så att personlig assistans inte beviljas i en annan medlemsstat, där en person bedriver treåriga högskolestudier för examen?
- Ska vid bedömningen av saken ges vikt åt den omständigheten att en sådan förmån som personlig assistans i Finland kan beviljas även i en annan kommun än personens hemkommun, till exempel när personen studerar i en annan kommun i Finland?
- Ska vid bedömningen av saken med hänsyn till unionsrätten vikt ges åt de rättigheter som följer av artikel 19 i Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning?

3. Om domstolen i sitt svar på den andra frågan anser att en sådan tolkning av den nationella lagstiftningen som den ovan refererade utgör en begränsning av rätten att röra sig fritt, kan en sådan begränsning dock legitimeras med tvingande skäl av allmänintresse och som hänför sig till kommunens skyldighet att utöva tillsyn över hur personlig assistans ordnas, kommunens möjligheter att välja på vilket sätt det är lämpligast att ordna assistansen samt strävan att bevara konsekvensen i systemet med personlig assistans och dess funktionalitet?”

20. Den tjeckiska, den finländska och den svenska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden beträffande dessa frågor. Mot bakgrund av de skriftliga yttranden som ingetts anser domstolen att den hade tillräckligt underlag för att avgöra målet och har med stöd av artikel 76.2 i rättegångsreglerna beslutat att avgöra målet utan förhandling.

#### IV. Bedömning

21. Genom den första frågan söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida den i lagen om service och stöd på grund av handikapp föreskrivna rätten till personlig assistans ska betraktas som en sådan förmån vid sjukdom som avses i artikel 3.1 a i förordningen nr 883/2004 och som därmed omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning eller om det tvärtom rör sig om en sådan förmån som socialhjälp som avses i artikel 3.5 i nämnda förordning som därmed uttryckligen undantas från tillämpningsområdet för det system för samordning av nationell lagstiftning om social trygghet som föreskrivs i denna rättsakt.

22. I det andra fallet, som den hänskjutande domstolen anser föreligga, anmodas domstolen i huvudsak att svara på frågan huruvida artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF, i vilka ställningen som unionsmedborgare och dennes rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier stadgas, utgör hinder för en kommun i en medlemsstat att neka personlig assistans som begärts av en person med grav funktionsnedsättning som är bosatt i den kommunen på grund av att denne avser att tillfälligt vistas i en annan medlemsstat i syfte att bedriva högre studier.

23. Jag kommer att pröva dessa frågor i tur och ordning, varvid jag redan nu tillåter mig att påpeka att jag av nedan angivna skäl anser att en sådan förmån som personlig assistans, såsom den hänskjutande domstolen föreslagit, inte ska klassificeras som förmån vid sjukdom i den mening som avses i artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004 och att den finländska kommunens vägran att ge en gravt funktionshindrad person, såsom A, personlig assistans strider mot artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF.

##### *A. Klassificeringen av personlig assistans enligt artikel 3 i förordning nr 883/2004*

24. Det system som inrättats genom förordning nr 883/2004 (liksom de rättsakter som föregick den)<sup>5</sup> bygger på en åtskillnad mellan, å ena sidan, de socialförsäkringsförmåner som anges i artikel 3.1 i den förordningen, som omfattas av förordningens tillämpningsområde och, å andra sidan, bland annat sådana förmåner som socialhjälp i den mening som avses i artikel 3.5 i förordning nr 883/2004, som inte omfattas av denna förordning.

25. Det är inte lätt att dra gränsen mellan social trygghet och socialhjälp. Förordning nr 883/2004 innehåller inte någon allmän definition av dessa områden och i detta syfte hänvisas inte heller till medlemsstaternas lagstiftning. För övrigt innebär inte den omständigheten att en medlemsstat i enlighet med artikel 9 i förordning nr 883/2004 har underlåtit att förklara att en viss nationell lagstiftning omfattas av förordningens tillämpningsområde att den lagstiftningen automatiskt ska undantas från det materiella tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004.<sup>6</sup>

26. Domstolen som ställdes inför denna fråga i ett mycket tidigt skede har uppställt två villkor som i allmänhet gör det möjligt att skilja mellan förmåner som omfattas av social trygghet och förmåner som omfattas av socialhjälp. Av fast rättspraxis framgår således att en förmån kan anses vara en social trygghetsförmån om den

- utan *någon* individuell och skönsmässig bedömning av det personliga behovet beviljas förmånstagaren på grundval av omständigheter som definieras i lag och om den

5 Nämligen såväl rådets förordning nr 3 av den 3 december 1958 om social trygghet för migrerande arbetstagare (EGT 1958, 30, s. 561) som rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess uppdaterade lydelse enligt förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EGT L 28, 1997, s. 1).

6 Se, särskilt, analogt med artikel 5 i förordning nr 1408/71, dom av den 11 juli 1996, Otte (C-25/95, EU:C:1996:295, punkt 20 och där angiven rättspraxis).



– hänför sig till någon av de risker som uttryckligen anges i artikel 3.1 i förordning nr 883/2004.<sup>7</sup>

27. Med hänsyn till den kumulativa karaktären av de två ovan angivna villkoren medför den omständigheten att ett av dem inte är uppfyllt att förmånen i fråga inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004.

28. Det förekommer ibland att ett och samma system med förmåner uppvisar egenskaper som liknar social trygghet, samtidigt som det med avseende på vissa av dess aspekter liknar socialhjälp, vilket kan försvåra prövningen av de två villkor som anges ovan i punkt 26 i detta förslag till avgörande.

29. Domstolen har med hänsyn till den mångfald som kännetecknar vissa nationella lagstiftningar vid upprepade tillfällen framhållit att "[ä]ven om det med hänsyn till förordningens tillämpning kan tyckas önskvärt att fastställa en klar avgränsning mellan lagstiftningen i fråga om social trygghet och den om hjälp, går det inte att bortse från den eventualiteten att vissa lagar, på grund av sin personkrets, sitt syfte och formerna för sin tillämpning, står lika nära båda de angivna kategorierna och således undandrar sig varje allmängiltig klassificering".<sup>8</sup>

30. Denna situation har visserligen delvis beaktats i artiklarna 4.2a och 10a i förordning nr 1408/71, vilka infördes i förordningen genom rådets förordning nr 1247/92 av den 30 april 1992,<sup>9</sup> och nu artiklarna 3.3 och 70 i förordning nr 883/2004. Vad gäller den sistnämnda förordningen fastställs i artikel 70 allmänna bestämmelser avseende "särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner" som ska tillämpas på sådan lagstiftning som sett till de personer som omfattas, lagstiftningens mål och/eller villkoren för berättigande har drag av både lagstiftning om social trygghet och av socialt stöd. Denna bestämmelse omfattar särskilt sådana förmåner som är avsedda att "uteslutande ge särskilt skydd för funktionshindrade, vilket är nära förbundet med personens sociala förhållanden i den berörda medlemsstaten", vilket motiverar att de enligt artikel 70.4 i förordning nr 883/2004 uteslutande ska uppbäras i den medlemsstat där de berörda personerna är bosatta och i enlighet med dess lagstiftning.

31. Även om begreppet social trygghetsförmån i den mening som avses i artikel 3.1 i förordning nr 883/2004 och begreppet särskild icke-avgiftsfinansierad förmån i den mening som avses i artiklarna 3.3 och 70 i förordningen utesluter varandra,<sup>10</sup> krävs för att artiklarna 3.3 och 70 i förordningen ska kunna tillämpas att de aktuella förmånerna omfattas av det materiella tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004, det vill säga att de klassificeras som särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner, samt att de i princip ingår i förteckningen över de lagstiftningar som anges för varje medlemsstat, som föreskrivs i bilaga X till den förordningen. Vad beträffar Finland anges inte lagen om service och stöd på grund av handikapp i bilaga X till förordning nr 883/2004. Den omständigheten att den hänskjutande domstolen uppenbarligen medvetet inte har hänskjutit någon fråga avseende tolkningen av artiklarna 3.3 och 70 i den förordningen och det förhållandet att de berörda parterna inte yttrat sig avseende denna fråga tycks således förklaras därav.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Se, bland annat, dom av den 27 mars 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, punkterna 12–14), dom av den 16 juli 1992, Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, punkt 15), dom av den 7 november 2002, Maaheimo (C-333/00, EU:C:2002:641, punkterna 22 och 24), dom av den 30 juni 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, punkt 38), dom av den 16 september 2015, kommissionen/Slovakien (C-433/13, EU:C:2015:602, punkt 71), och dom av den 21 juni 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, punkt 20).

<sup>8</sup> Se, för ett liknande resonemang, inom ramen för förordning nr 3, dom av den 22 juni 1972, Frilli (1/72, EU:C:1972:56, punkt 13) och, enligt förordning nr 1408/71, dom av den 28 maj 1974, Callemeyn (187/73, EU:C:1974:57, punkt 6), dom av den 27 mars 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, punkt 12), och dom av den 27 mars 1985, Scrivner och Cole (122/84, EU:C:1985:145, punkt 19).

<sup>9</sup> Rådets förordning (EEG) nr 1247/92 av den 30 april 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (EGT L 136, 1992, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 5, s. 124).

<sup>10</sup> Se dom av den 21 februari 2006, Hosse (C-286/03, EU:C:2006:125, punkt 36), och dom av den 16 september 2015, kommissionen/Slovakien (C-433/13, EU:C:2015:602, punkt 45).

<sup>11</sup> Allmänt avhåller sig domstolen från att ändra eller utvidga innehållet i en begäran om förhandsavgörande när frågor om tolkningen av unionsrätten avskiltligen inte har hänskjutits till domstolen. Se i detta avseende mitt förslag till avgörande i målet Fonnship och Svenska Transportarbetareförbundet (C-83/13, EU:C:2014:201, punkterna 19–24).

32. Utanför tillämpningsområdet för artiklarna 3.2 och 70 i förordning nr 883/2004 och därmed med avseende på avgränsningen mellan punkterna 1 och 5 i artikel 3 i denna förordning, läggs vid domstolens prövning emellertid störst vikt vid det villkor som avser de risker som anges i artikel 3.1 i förordning nr 883/2004. Även om en förmånstagare enligt en nationell lagstiftning ges en i lag fastställd ställning som utan någon individuell och skönsmässig bedömning av den berörda personens behov medför rätt till en viss förmån, kan en förmån som inte hänför sig till övertagandet av en av de risker som anges i artikel 3.1 i förordning nr 883/2004 i vart fall inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004, eftersom förteckningen i denna artikel är uttömmande.<sup>12</sup>

33. Domstolens praxis avseende fastställande av de två villkor som anges i punkt 26 ovan i detta förslag till avgörande är visserligen väl etablerad, men tillämpningen av de båda villkoren i de mål som anhängiggjorts vid domstolen har visat sig vara mer kontroversiell.

34. Vad gäller det första villkoret som uppställts av domstolen, kunde nämligen dess stränga formulering antyda att minsta individuella och skönsmässiga bedömning av den berörda personens behov som den berörda nationella myndigheten har rätt att göra leder till att förmånen inte kan klassificeras som en social trygghetsförmån. Domstolen har emellertid på ett enligt min mening mycket motsägelsefullt sätt ansett att nämnda villkor är uppfyllt, trots den omständigheten att enbart den sökandes tillgångar, inkomst, antalet underhållsberättigade barn och barnens ålder var avgörande vid beviljandet av förmåner, eftersom det rörde sig om objektiva och i lag fastställda kriterier, och den behöriga myndigheten kan inte ”beakta *andra* personliga förhållanden”.<sup>13</sup> Domstolen har däremot nyligen vad gäller bidrag avsedda av kompensera för de sociala följderna av ett allvarligt funktionshinder inom ramen för en talan om fördragsbrott som kommissionen väckt mot Republiken Slovakien slagit fast att även om de medicinska och sociala bedömningarna samt den så kallade samlade sakkunnigbedömningen, som innehåller förslaget om vilket slags bidrag som ska beviljas, gjordes på grundval av objektiva kriterier som definierats i lag, hade kommissionen inte visat att nämnda kriterier ger rätt till de aktuella förmånerna och att den berörda myndigheten inte har något utrymme för skönsmässig bedömning av om de ska beviljas eller inte.<sup>14</sup>

35. Vad gäller tillämpningen av det andra kriteriet har domstolen trots hänvisningen till att de risker eller förmåner som uttryckligen anges i artikel 3.1 i förordning nr 883/2004 är av uttömmande karaktär, oberoende av att det i förordning nr 883/2004 inte nämns något om risken för vårdbehov,<sup>15</sup> medgett att förmåner som avser denna risk kan jämföras med ”förmåner vid sjukdom” i den mening som avses i denna artikel och följaktligen omfattas av unionslagstiftningen rörande samordning av de nationella systemen för social trygghet.<sup>16</sup> Risken för vårdbehov kan emellertid enbart jämföras med förmåner vid sjukdom på vissa villkor för att inte utvidga tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 alltför långt, med hänsyn till att denna förordning inte innehåller någon bestämmelse som specifikt avser denna risk. Domstolen har slagit fast att de förmåner som är avsedda att täcka risken för vårdbehov inte enbart ska uppfylla det första villkoret som anges i punkt 26 i förevarande förslag till avgörande, utan de ska i synnerhet syfta till ”att förbättra vårdbehövande personers hälsotillstånd och livssituation” genom att eftersträva ”det huvudsakliga ändamålet ... att komplettera

12 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 mars 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, punkt 12), dom av den 27 mars 1985, Scrivner och Cole (122/84, EU:C:1985:145, punkt 19), dom av den 11 juli 1996, Otte (C-25/95, EU:C:1996:295, punkt 22), dom av den 5 mars 1998, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, punkt 20), och dom av den 30 juni 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, punkt 41).

13 Se dom av den 16 juli 1992, Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, punkt 17) (min kursivering). Se även dom av den 2 augusti 1993, Acciardi (C-66/92, EU:C:1993:341, punkt 15).

14 Se dom av den 16 september 2015, kommissionen/Slovakien (C-433/13, EU:C:2015:602, punkterna 78 och 79).

15 Domstolen har definierat risken för vårdbehov i huvudsak som en situation där en person, på grund av begränsad förmåga att klara sig själv, har behov av vård och omsorg av andra personer för att utföra nödvändiga vardagsgöromål, se dom av den 30 juni 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, punkterna 39 och 40), och dom av den 12 juli 2012, kommissionen/Tyskland (C-562/10, EU:C:2012:442, punkt 44).

16 Se, inom ramen för artikel 4.1 i förordning nr 1408/71, dom av den 5 mars 1998, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, punkterna 23–25), dom av den 8 mars 2001, Jauch (C-215/99, EU:C:2001:139, punkt 28), dom den 8 juli 2004 Gaumain-Cerri och Barth (C-502/01 och C-31/02, EU:C:2004:413, punkt 19), dom av den 21 februari 2006, Hosse (C-286/03, EU:C:2006:125, punkterna 38–44), dom av den 18 oktober 2007, kommissionen/parlamentet och rådet (C-299/05, EU:C:2007:608, punkterna 10, 61 och 70), dom av den 30 juni 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, punkterna 40–45), dom av den 12 juli 2012, kommissionen/Tyskland (C-562/10, EU:C:2012:442, punkt 45) och dom av den 1 februari 2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, punkt 46).

sjukförsäkringsförmånerna”.<sup>17</sup> De förmåner som avser risken för vårdbehov som i allmänhet sträcker sig under lång tid är därför på sin höjd av kompletterande karaktär i förhållande till ”klassiska” förmåner vid sjukdom som snarare utges under en kortare period och som i strikt mening omfattas av artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004.<sup>18</sup>

36. Det är mot bakgrund av dessa överväganden som det ska prövas om de två villkor som anges ovan i punkt 26 i förevarande förslag till avgörande, är uppfyllda i målet vid den nationella domstolen, eftersom den omständigheten att Republiken Finland, såsom den hänskjutande domstolen har angett, har underlåtit att förklara att lagen om service och stöd på grund av handikapp omfattas av artikel 3 i förordning nr 883/2004 enligt domstolens rättspraxis inte innebär att den lagen faller utanför det materiella tillämpningsområdet för denna unionsrättsakt.

*1. Villkoret avseende beviljande av en förmån på grundval av en rättsligt definierad situation utan någon individuell och skönmässig bedömning av personliga behov*

37. Den hänskjutande domstolen tycks vara tveksam till om det första villkoret är uppfyllt. Trots att den har fastställt att en gravt funktionsnedsatt persons personliga behov ska beaktas vid beviljandet av den personliga assistans som föreskrivs i lagen om service och stöd på grund av handikapp, och denna förmån därmed främst framstår som socialhjälp, ger denna lag förmånstagarna en ”subjektiv rätt” till personliga assistans på grundval av rättsligt definierade villkor, oberoende av förmånstagarens inkomst.

38. Den finländska och den svenska regeringen anser att den aktuella situationen, mot bakgrund av att förmånstagarens personliga behov beaktas och det utrymme för skönmässig bedömning som tillerkänts kommunen när det gäller att besluta om sättet att ordna personlig assistans och om dess omfattning, kan jämföras med den förmån som det rörde sig om i domen av den 16 september 2015, kommissionen/Slovakien (C-433/13, EU:C:2015:602). Kommissionen och, i mindre utsträckning, den tjeckiska regeringen anser tvärtom att det första villkoret är uppfyllt.

39. Med beaktande av de uppgifter som den hänskjutande domstolen lämnat, är jag benägen att instämma med de två sistnämnda berörda parterna.

40. Det kan visserligen inte förnekas att beaktandet av den berörda partens personliga behov vid upprepade tillfällen har nämnts i lagen om service och stöd på grund av handikapp, särskilt i 8c och 8d §§.

41. Det är emellertid utrett att personlig assistans ska ordnas av kommunen om personen är bosatt i kommunen och uppfyller kriteriet för en person med grav funktionsnedsättning, utan hänsyn till inkomst.

42. Såsom den tjeckiska regeringen i huvudsak har angett avser det utrymme för skönmässig bedömning som den kommun där förmånstagaren är bosatt har enligt 8d § i lagen om service och stöd på grund av handikapp inte berättigande eller rätt till personlig assistans, utan det sätt på vilket denna assistans ska beviljas och dess omfattning. Det är just i det avseendet som förevarande fall skiljer sig från situationen i domen av den 16 september 2015, kommissionen/Slovakien (C-433/13, EU:C:2015:602, punkterna 79 och 80). I det målet slog domstolen nämligen fast dels att kommissionen inte hade visat att kriterierna i den slovakiska lagen avseende olika medicinska och sociala bedömningar ”[gav] rätt till de aktuella förmånerna och att den berörda myndigheten inte har

<sup>17</sup> Se, bland annat, dom av den 5 mars 1998, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, punkt 24), dom av den 18 oktober 2007, kommissionen/parlamentet och rådet (C-299/05, EU:C:2007:608, punkt 61), dom av den 30 juni 2011, da Silva Martins, (C-388/09, EU:C:2011:439, punkt 45), och dom av den 1 februari 2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, punkt 46).

<sup>18</sup> Se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 juni 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, punkterna 47 och 48).

något utrymme för skönsmässig bedömning av om de ska beviljas eller inte” dels att det i nämnda lag stadgas att ”[r]ätten till ersättning och till utbetalning av denna ersättning uppkommer genom ett giltigt beslut av behörig myndighet om att *erkänna denna rätt*”, vilket ger stöd åt den slovakiska regeringens ståndpunkt att ”myndigheterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller huruvida de aktuella förmånerna ska beviljas”.<sup>19</sup> Med hänsyn till de tvivel som den hänskjutande domstolen hyser kan domstolen därför hänvisa till att den skönsmässiga bedömningen av förmånstagarens personliga behov, för att utesluta uppfyllandet av det första villkoret som anges i punkt 26 i förevarande förslag till avgörande, framför allt ska avse berättigandet eller rätten till den aktuella förmånen.<sup>20</sup>

43. Enligt min mening ska det första villkoret som nämns ovan i punkt 26 därför anses vara uppfyllt.

*2. Villkoret avseende beviljandet av en förmån som hänför sig till en av de risker som uttryckligen anges i artikel 3.1 i förordning nr 883/2004*

44. Vad gäller det andra villkoret rör det sig om att fastställa om den personliga assistans som är i fråga i målet vid den nationella domstolen *utgör eller ska jämföras med* en ”förmån vid sjukdom” i den mening som avses i artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004.

45. Som jag redan har påpekat har domstolen vid ett flertal tillfällen slagit fast att förmåner som är avsedda att *förbättra vårdbehövandes hälsotillstånd och livssituation* huvudsakligen syftar till att utgöra ett komplement till förmåner enligt sjukförsäkringen och således ska jämföras med ”förmåner vid sjukdom” i den mening som avses i nämnda artikel.<sup>21</sup>

46. Såsom den finländska och den svenska regeringen har påpekat i sina skriftliga yttranden, kan den personliga assistans som föreskrivs i lagen om service och stöd på grund av handikapp enligt min mening inte anses vara avsedd att förbättra det tillstånd som funktionsnedsättningen orsakat och inte heller förmånstagarens hälsa. I 1 § i lagen om service och stöd på grund av handikapp anges nämligen att ”[s]yftet med denna lag är att främja de handikappades förutsättningar att leva och vara verksamma som jämbördiga medlemmar av samhället samt att förebygga och undanröja olägenheter och hinder som handikappet medför”. Såsom anges i 8 c § i lagen om service och stöd på grund av handikapp är syftet med personlig assistans att hjälpa personer med gravt handikapp att göra sina egna val när det gäller funktioner som avses i denna artikel, nämligen i de dagliga sysslorna, i arbete och studier, i fritidsaktiviteter, i samhällelig verksamhet, samt i upprätthållande av sociala kontakter. I samma artikel anges slutligen att det behov av hjälp som ska beaktas ”inte i främsta hand beror på sjukdomar”, vilket, såsom den finländska regeringen påpekat, bekräftas av förarbetena till lagen om service och stöd på grund av handikapp där det anges att behovet av hjälp som avser vård, behandling eller tillsyn uttryckligen undantas från tillämpningsområdet för personlig assistans.

<sup>19</sup> Min kursivering.

<sup>20</sup> Domstolen behöver följaktligen inte pröva det ytterligare argument som kommissionen anfört och som härletts ur domen av den 5 maj 1983, Piscitello (139/82, EU:C:1983:126), att den omständigheten att klaganden i målet vid den nationella domstolen har haft rätt att väcka talan i förevarande mål utgör ett indicium på att en sådan förmån som personlig assistans inte utgör socialhjälp utan en social trygghetsförmån som ger denne en ställning som definieras i lag. Det stämmer visserligen att generaladvokaten Mancini i sitt förslag till avgörande i det målet (139/82, ej publicerat, EU:C:1983:67, punkt 5), stödde sig på ytterligare en sådan omständighet. Domstolen nämnde emellertid inte denna i sin dom. Vidare innebär inte utövandet av ett utrymme för skönsmässig bedömning vid beviljandet av en social förmån att myndigheten inte kan bli föremål för domstolsprövning, särskilt på unionsrättens nuvarande stadium. Med hänsyn till kopplingen mellan social trygghet och social förmån blir sistnämnda i allt högre grad en rätt i medlemsstaterna, såsom i Belgien, där det numera finns en fastslagen rätt till social integration; se i detta avseende Paolillo, M., ”Entre assurance et assistance: L’articulation entre la sécurité sociale et l’aide sociale au sens large”, *Annales de Droit de Louvain*, 2012, nr 4, s. 438.

<sup>21</sup> Se, bland annat, dom av den 5 mars 1998, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, punkt 24), och dom av den 30 juni 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, punkt 45).

47. Syftet med personlig assistans är således inte av medicinsk natur, i motsats till det finländska vårdbidraget för (funktionshindrade) barn som var föremål för prövning i domen i domen av den 18 oktober 2007, kommissionen/parlamentet och rådet (C-299/05, EU:C:2007:608, punkterna 57–59) och som domstolen ansåg utgöra en förmån vid sjukdom i den mening som avses i artikel 4.1 a i förordning nr 1408/71 (nu artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004), på grund av att syftet med dessa är att föräldrar med funktionshindrade barn ska kunna ge dem vård, tillsyn och eventuellt rehabilitering.

48. Det ska därför i detta skede prövas om personlig assistans som inte är avsedd att förbättra en gravt funktionsnedsatt persons hälsotillstånd, utan enbart, vill jag medge, ”vårdbehövande personers ... livssituation” i den mening som avses i den rättspraxis som återges i punkt 45 i detta förslag till avgörande, kan jämföras med en ”förmån vid sjukdom” i den mening som avses i artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004.

49. Såsom jag redan påpekat omfattas risken för vårdbehov inte uttryckligen av artikel 3.1 i förordning nr 883/2004.

50. Domstolen har i sin rättspraxis jämfört förmåner enligt vårdförsäkringssystem med förmåner vid sjukdom, eftersom förstnämnda förmåner var avsedda att förbättra vårdbehövande personers hälsotillstånd och livssituation. I dessa mål rörde det sig, oberoende av sättet att finansiera dessa system, om att ersätta de kostnader som uppstått på grund av personens vårdbehov som avsåg *behandlingen* av personen och som i vart fall samtidigt syftade till att förbättra den personens dagliga liv genom att till exempel säkerställa ersättning för utrustning eller vård som utförs av tredje man.<sup>22</sup> Detta synsätt vederlades inte genom domen av den 1 februari 2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74), vilken kommissionen åberopar när den gör gällande att domstolen i punkt 53 i nämnda dom enbart framhöll det syfte som bestod i att förbättra livet för vårdberoende personer med den del av invalidpensionen som avser ”vård” som det rörde sig om i den domen. För det första syftade den del av invalidpensionen som avser ”vård” till att täcka de extra kostnader som uppstår vid särskilda vårdbehov eller när en person anses vara oförmögen eller praktiskt taget oförmögen att gå,<sup>23</sup> vilket enligt min mening förklarar dess koppling till ”förmåner vid sjukdom”. För det andra sökte den hänskjutande domstolen genom sina frågor framför allt klarhet i om den del av nämnda invalidpension som avser ”vård” snarare omfattas av ”förmåner vid sjukdom” än förmåner som är avsedda att täcka riskerna kopplade till invaliditet och ålderdom, vilka själva omfattas av förordning nr 883/2004.

51. Jag anser i vart fall att domstolen måste akta sig för att jämföra sådana förmåner som personlig assistans som det rör sig om i förevarande mål – som enbart syftar till att förbättra det dagliga livet för gravt funktionsnedsatta personer, utan att åtminstone ersätta kostnaderna för behandling eller utrustning som syftar till att förbättra hälsotillståndet för dessa personer – med förmåner vid sjukdom. Om domstolen beslutar sig för att gå till väga på så sätt skulle detta leda till att risken för vårdbehov *i sig* skulle upptas i den uttömmande förteckningen i artikel 3.1 i förordning nr 883/2004 och således i dess tillämpningsområde, vilket unionslagstiftaren, trots alla de ändringar som gjorts under årens lopp av unionslagstiftningen om samordning av de nationella sociala trygghetssystemen, valt att inte göra. Jag kan inte uppmantra domstolen till att anta detta synsätt, eftersom risken finns att begreppet förmåner vid sjukdom i den mening som avses i artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004 förvrängs.

<sup>22</sup> Se, bland annat, dom av den 5 mars 1998, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, punkt 23), dom av den 8 juli 2004, Gaumain-Cerri och Barth (C-502/01 och C-31/02, EU:C:2004:413, punkterna 3, 21 och 26), och dom av den 12 juli 2012, kommissionen/Tyskland (C-562/10, EU:C:2012:442, punkterna 40 och 46).

<sup>23</sup> Dom av den 1 februari 2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, punkt 15).

52. Jag anser således att personlig assistans som består i ersättning av de kostnader som uppstår på grund av dagliga sysslor, såsom inköp, städning och tvättning åt en gravt funktionsnedsatt person för att möjliggöra för den personen som inte är yrkesverksam att bedriva högre studier inte kan jämföras med en "förmån vid sjukdom" i den mening som avses i artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004.

53. Under dessa omständigheter finns det, i motsats till vad den tjeckiska regeringen och kommissionen har föreslagit, ingen anledning att pröva om en sådan förmån som personlig assistans som föreskrivs i lagen om service och stöd på grund av handikapp ska klassificeras som "förmåner vid sjukdom", "i kontanter" eller "in natura", i den mening som avses i förordning nr 883/2004, eftersom denna assistans enligt min mening inte omfattas av förordningens tillämpningsområde.

54. Nu återstår att pröva den hänskjutande domstolens andra och tredje fråga, som ställts för det fall att en sådan förmån som personlig assistans inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004.

### ***B. Begränsning av den fria rörligheten för unionsmedborgarna***

55. Den hänskjutande domstolen söker genom den andra och den tredje frågan klarhet i om artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF, i den mån de avser unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat, utgör hinder för att en person som är bosatt i Finland, såsom klaganden i målet vid den nationella domstolen, av sin hemkommun nekas personlig assistans enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp, på grund av att han vistas i en annan medlemsstat för att bedriva högre studier.

56. Dessa frågor bygger på två antaganden.

57. För det första är det utrett att klaganden i målet vid den nationella domstolen är fortsatt bosatt i Finland i den mening som avses i lagen om hemkommun (11.3.1994/201) (nedan kallad lagen om hemkommun) och att hans veckovisa vistelse i Estland för sina studier endast är tillfällig, eftersom den hänskjutande domstolen redan konstaterat att klaganden i målet vid den nationella domstolen kommer att återvända till sin hemkommun i slutet av varje vecka.

58. För det andra har den hänskjutande domstolen konstaterat att syftet att bedriva studier, till skillnad från semester- och affärsresor, inte ingår bland de skäl som berättigar den berörde att få personlig assistans utomlands. Den finländska regeringen har visserligen bestritt denna tolkning av den nationella rätten i sitt skriftliga yttrande liksom vid den hänskjutande domstolen och har argumenterat att lagen om service och stöd på grund av handikapp inte innebär att kommunen inte får utnyttja sitt utrymme för skönmässig bedömning vid beviljandet av personlig assistans i ett sådant fall som det i målet vid den nationella domstolen. Oberoende av om denna invändning är välgrundad ankommer det enligt den fördelning av befogenheter som följer av artikel 267 FEUF inte på EU-domstolen att blanda sig i den hänskjutande domstolens tolkning av den nationella rätten. En sådan tolkning omfattas nämligen av de nationella domstolarnas exklusiva behörighet.<sup>24</sup>

59. Efter dessa preciseringar ska det erinras om att klaganden i målet vid den nationella domstolen, i egenskap av finländsk medborgare, är unionsmedborgare i den mening som avses i artikel 20.1 FEUF och att han således i förekommande fall kan göra gällande de rättigheter som sammanhänger med unionsmedborgarskapet, även gentemot den egna medlemsstaten.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 14 juni 2017, *Online Games m.fl.* (C-685/15, EU:C:2017:452, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

<sup>25</sup> Se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 26 februari 2015, *Martens* (C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

60. Ställningen som unionsmedborgare är avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare, när de befinner sig i en situation som omfattas av EUF-fördragets materiella tillämpningsområde.<sup>26</sup>

61. Till de situationer som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde hör naturligtvis de som avser utövandet av de grundläggande friheter som följer av EUF-fördraget, särskilt de som rör rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier i enlighet med artikel 21 FEUF.<sup>27</sup>

62. Det följer också av fast rättspraxis att en nationell lagstiftning som missgynnar vissa medborgare i den berörda medlemsstaten endast på grund av att de har utnyttjat rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat utgör en begränsning av de friheter som tillkommer varje unionsmedborgare enligt artikel 21.1 FEUF.<sup>28</sup>

63. Flera av de mål där domstolen hänvisat till ovan angivna rättspraxis gällde stöd till utbildning eller studier som utgetts under förutsättning att minimikravet på minsta bosättningstid i den medlemsstat där det beviljats hade iakttagits, vilket inte var fallet vad gäller de berörda studenterna.<sup>29</sup>

64. Med hänsyn till denna rättspraxis uppvisar förevarande fall två särdrag. För det första beviljas personlig assistans inte uteslutande för studier, utan för social och ekonomisk integration av gravt funktionsnedsatta personer för att dessa ska kunna göra sina ”egna val”, även vad gäller studier.<sup>30</sup> För det andra nekade kommunen Esbo klaganden personlig assistans med motiveringen att han genom att bedriva högre studier i Tallinn stadigvarande vistades i Estland. Såsom jag emellertid redan angett avfärdade den hänskjutande domstolen detta synsätt när den konstaterade att klaganden i målet vid den nationella domstolen är fortsatt bosatt i kommunen Esbo i den mening som avses i lagen om hemkommun, vilket den finländska regeringen också har medgett i sitt skriftliga yttrande.

65. Det förefaller följaktligen som om personlig assistans har nekats uteslutande på den grunden att klaganden i målet vid den nationella domstolen, som för övrigt uppfyller samtliga övriga villkor för att kunna komma i åtnjutande av denna förmån, vill bedriva högre studier i en annan medlemsstat än Finland.

66. Såsom den finländska och den svenska regeringen erkänt utgör en sådan vägran en begränsning av varje unionsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat i enlighet med artikel 21.1 FEUF. Såsom domstolen redan har slagit fast kan de möjligheter som fördraget ger i fråga om fri rörlighet för unionsmedborgare inte få full verkan om en medborgare i en medlemsstat kan avhållas från att utnyttja den på grund av att det uppställs hinder för hans eller hennes vistelse i en annan medlemsstat i form av bestämmelser i vederbörandes ursprungsstat som medför nackdelar för medborgaren enbart på grund av att han eller hon har utnyttjat dessa möjligheter.<sup>31</sup>

26 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

27 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 22 och där angiven rättspraxis).

28 Dom av den 26 februari 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

29 Se, bland annat, de faktiska omständigheter som ligger till grund för domen av den 18 juli 2013, Prinz och Seeberger (C-523/11 och C-585/11, EU:C:2013:524), dom av den 24 oktober 2013, Elrick (C-275/12, EU:C:2013:684), och dom av den 26 februari 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118).

30 Det kan i detta avseende förhålla sig på så sätt att klaganden i målet vid den nationella domstolen, som vill studera juridik, inte har något annat alternativ till valet att studera utanför Finland. Det finns nämligen för närvarande enbart tre juridiska fakulteter i denna medlemsstat (Helsingfors, Åbo och Rovaniemi), och för tillträde till dessa studier krävs att ett särskilt svårt antagningsprov har genomgåts. Med undantag för staden Helsingfors, som befinner sig några kilometer från kommunen Esbo, befinner sig Åbo och Rovaniemi 150 km respektive 830 km från Esbo, det vill säga betydligt längre än från staden Tallinn, som dagligen trafikeras av flera färjeförbindelser från bland annat Helsingfors.

31 Se dom av den 26 februari 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

67. En sådan begränsning av en av de grundläggande friheter som följer av fördraget kan vara motiverad utifrån unionsrätten endast om den grundas på objektiva skäl av allmänintresse som inte är beroende av de berörda personernas nationalitet och om den står i proportion till ett legitimt syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna.<sup>32</sup>

68. Den hänskjutande domstolen har i sitt beslut om hänskjutande i detta avseende med hänvisning till punkterna 89 och 90 i domen av den 21 juli 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500), angett två möjliga rättfärdigande grunder. För det första kan begränsningen vara tillåten på grund av den skyldighet som ålagts kommunen att övervaka systemet med personlig assistans. För det andra skulle en begränsning av tillhandahållandet av personlig assistans till Finland kunna säkerställa att konsekvensen i systemet med personlig assistans och dess funktionalitet bevaras, även vad gäller möjligheten för kommunen att besluta på vilket sätt personlig assistans lämpligen ska tillhandahållas.

69. Medan varken den tjeckiska regeringen eller kommissionen har tagit ställning till denna fråga och den finländska regeringen anser att det i förevarande fall inte finns några skäl hänförliga till allmänintresset som skulle kunna motivera en sådan begränsning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, anser den svenska regeringen att de övervakningsskyldigheter som åligger kommunen och den ekonomiska balansen i det sociala trygghetssystemet kan motivera att beviljandet av personlig assistans begränsas till Finlands territorium.

70. Jag för min del noterar inledningsvis en viss förvirring vad gäller de mål av allmänt intresse som anges av den hänskjutande domstolen. Genom att hänvisa till punkterna 89 och 90 i dom av den 21 juli 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500), tycks den hänskjutande domstolen nämligen anse att dessa mål är de som består i att säkerställa att förmånstagaren har en faktisk anknytning till den behöriga medlemsstaten och att garantera den ekonomiska balansen i det nationella systemet för social trygghet, medan den uttryckligen nämner konsekvensen i systemet med personlig assistans och dess funktionalitet och därmed en rättfärdigande grund som liknar den som ofta åberopas av medlemsstaterna inom ramen för tillämpningen av deras skattesystem, men som inte följer av den dom till vilken den hänvisat.

71. Domstolen har dock i punkterna 89 och 90 i dom av den 21 juli 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500) slagit fast att de syften som eftersträvas i sådana nationella bestämmelser, som avser dels att säkerställa att sökanden av förmånen vid kortvarig arbetsoförmåga hos unga funktionshindrade har en verklig anknytning till den behöriga medlemsstaten, dels att upprätthålla den ekonomiska balansen i det nationella systemet för social trygghet, i princip utgör legitima syften som kan motivera inskränkningar i rätten att fritt röra sig och uppehålla sig enligt artikel 21.1 FEUF.

72. Domstolen drog i det målet slutsatsen att kraven på att sökanden ska ha vistats i den behöriga medlemsstaten (Förenade kungariket), såväl innan den tidpunkt då ansökan lämnas in som vid den tidpunkt då ansökan lämnades in inte kan motiveras av de två ovannämnda målen.<sup>33</sup> Domstolen fann bland annat att även om den som ansökt om en förmån vid arbetsoförmåga var *bosatt i en annan medlemsstat än Förenade kungariket* (i det fallet Spanien) kunde en ”verklig och tillräcklig anknytning” till Förenade kungariket styrkas med hjälp av andra faktorer än sökandens vistelse i den medlemsstaten innan ansökan lämnades in, såsom sökandens kopplingar till den sistnämnda medlemsstatens system för social trygghet och sökandens familjeförhållanden.<sup>34</sup> Domstolen slog vidare fast att denna bedömning även gällde vad beträffar målet att garantera den ekonomiska balansen i det

<sup>32</sup> Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

<sup>33</sup> Se dom av den 21 juli 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, punkterna 104 och 109).

<sup>34</sup> Se dom av den 21 juli 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, punkterna 97–102).



nationella systemet för social trygghet, eftersom den omständigheten att sökanden har en verklig och tillräcklig anknytning till den behöriga medlemsstaten gör det möjligt för denna stat att försäkra sig om att den ekonomiska börda som är förknippad med betalning av den i det nationella målet aktuella förmånen inte blir orimlig.<sup>35</sup>

73. Enligt min mening är den slutsats som domstolen drog i den domen i än högre grad tillämplig på målet vid den nationella domstolen. Med risk för att jag upprepar mig är det nämligen utrett att A är fortsatt stadigvarande bosatt i den kommun till vilken han lämnat in sin ansökan om personlig assistans och att han återvänder dit varje vecka under sina studier i Estland. Det kan enligt min mening därför inte med framgång göras gällande att denna kommun kan stöta på särskilda svårigheter vid övervakningen av om villkoren och sätten för beviljande av denna förmån har iakttagits. Den hänskjutande domstolen har för övrigt inte lämnat några uppgifter om vilka slags hinder som kommunen ytterligare skulle stöta på vid kontrollen avseende den korrekta användningen av den personliga assistansen i en sådan situation som den i målet vid den nationella domstolen i förhållande till den situationen – tillåten enligt den finländska lagstiftningen – att samma personliga assistans ordnas för en finländsk medborgare i utlandet under affärs- eller semesterresor.<sup>36</sup>

74. Det ska dessutom påpekas att den finländska regeringen har klargjort att det för närvarande inte finns något som tyder på att beviljandet av personlig assistans under sådana omständigheter som de i målet vid den nationella domstolen kan störa den ekonomiska balansen i det sociala trygghetssystemet. Utan ytterligare konkreta uppgifter från den hänskjutande domstolen om förekomsten av en sådan störning ska detta konstaterande beaktas.

75. Jag anser följaktligen att under sådana omständigheter som de i målet vid den nationella domstolen kan inget av de mål som den hänskjutande domstolen nämnt motivera begränsningen av en unionsmedborgares, såsom A:s, rätt att fritt röra sig och uppehålla sig.

76. Under dessa förhållanden saknas anledning att uttala sig om tolkningen av artikel 19 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, vilket den hänskjutande domstolen också begärt, eftersom denna inte kan ändra det svar som jag föreslår vad avser den andra och den tredje frågan.

## V. Förslag till avgörande

77. Mot denna bakgrund föreslår jag att de tolkningsfrågor som Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) har ställt ska besvaras på följande sätt:

1. En sådan förmån som den personliga assistans som det rör sig om i målet vid den nationella domstolen omfattas inte av "förmåner vid sjukdom" i den mening som avses i artikel 3.1 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.
2. Artiklarna 20 och 21 FEUF ska tolkas på så sätt att de utgör hinder för en kommun i en medlemsstat att neka sådan personlig assistans som det rör sig om i målet vid den nationella domstolen av det skälet att sökanden, som är gravt funktionsnedsatt och bosatt i nämnda kommunen, bedriver eller avser att bedriva högskolestudier för examen i en annan medlemsstat.

<sup>35</sup> Se dom av den 21 juli 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, punkt 103).

<sup>36</sup> Jag frågar mig till och med, med beaktande av den omständigheten, som den hänskjutande domstolen har nämnt, om den personliga assistansen kan fortsätta att beviljas om den berörda personen bedriver högre studier i andra finländska kommuner än sin hemkommun, hemkommunens möjlighet till kontroll av användningen av den personliga assistansen inte är lättare i en situation där klaganden i målet vid den nationella domstolen bedriver sina studier i Tallinn, samtidigt som han i slutet av varje vecka återvänder till Esbo, än om han hade antagits vid den juridiska fakulteten i Rovaniemi cirka 900 km från hans hemkommun.