Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 25 juli 2018 *

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Artiklarna 20 och 21 FEUF – Rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna – Social trygghet – Förordning (EG) nr 883/2004 – Socialt stöd – Förmåner vid sjukdom – Tjänster för personer med funktionsnedsättning – Skyldighet för en kommun i en medlemsstat att tillhandahålla en av kommuninvånarna personlig assistans i enlighet med nationell lagstiftning under kommuninvånarens högskolestudier i en annan medlemsstat”

I mål C-679/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) genom beslut av den 23 december 2016, som inkom till domstolen den 30 december 2016, i ett förfarande som anhängiggjorts av

A

ytterligare deltagare i rättegången:

Esbon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaosto,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.L. da Cruz Vilaça samt domarna E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (referent) och F. Biltgen,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Finlands regering, genom H. Leppo, i egenskap av ombud,

– Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vláčil och J. Pavliš, samtliga i egenskap av ombud,

– Sveriges regering, genom A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Zettergren och L. Swedenborg, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: finska.

– Europeiska kommissionen, genom D. Martin och I. Koskinen, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 31 januari 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 20 och 21 FEUF samt av artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 2004, s. 1, och rättelse i EUT L 200, 2004, s. 1, EUT L 201, 2005, s. 47 och EUT L 204, 2007, s. 30), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 988/2009 av den 16 september 2009 (EUT L 284, 2009, s. 43) (nedan kallad förordning nr 883/2004).

2 Begäran har framställts i ett förfarande som anhängiggjorts av A angående Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaostos (sektionen för individärenden vid social- och hälsovårdsnämnden i Esbo stad, nedan kallad Esbo stad) anordnande av personlig assistans i Tallinn (Estland), där A på heltid genomgår en treårig juristutbildning.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

3 Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som ingicks i New York den 13 december 2006 (*United Nations Treaty Series*, vol. 2515, s. 3) (nedan kallad konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning), trädde i kraft den 3 maj 2008. Den antogs i Europeiska gemenskapens namn genom rådets beslut 2010/48/EG av den 26 november 2009 (EUT L 23, 2010, s. 35).

4 Artikel 19, med rubriken ”Rätt att leva självständigt och att delta i samhället”, i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har följande lydelse:

”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, samt

…”

5 Domstolen har bekräftat att bestämmelserna i denna konvention utgör en integrerad del av unionens rättsordning och att unionsbestämmelserna i den mån det är möjligt ska tolkas i överensstämmelse med denna konvention (dom av den 11 april 2013, HK Danmark, C-335/11 och C-337/11, EU:C:2013:222, punkterna 30 och 32).

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

Unionsrätt

7 Skäl 15 i förordning nr 883/2004 har följande lydelse:

”Personer som rör sig inom gemenskapen måste omfattas av systemet för social trygghet endast i en medlemsstat, för att undvika situationer med flera tillämpliga nationella lagstiftningar och de komplikationer detta kan leda till.”

8 I artikel 1 j–l i nämnda förordning återfinns 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.

…”

9 I artikel 3 i denna förordning, med 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.

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, …

…”

10 I artikel 9 i förordningen, med rubriken ”Medlemsstaternas förklaringar angående tillämpningsområdet för denna förordning”, föreskrivs bland annat att medlemsstaterna varje år skriftligen till Europeiska kommissionen ska anmäla den lagstiftning och de system som avses i artikel 3 i samma förordning.

11 I avdelning II, med rubriken ”Fastställande av tillämplig lagstiftning”, i förordning nr 883/2004, återfinns artikel 11.1 och 11.3, där följande föreskrivs:

”1. De personer som denna förordning tillämpas på skall omfattas av endast en medlemsstats lagstiftning. Denna lagstiftning skall fastställas i enlighet med denna avdelning.

…

3. Om inget annat följer av artiklarna 12–16, skall

a) en person som arbetar som anställd eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat omfattas av lagstiftningen i den medlemsstaten,

…

e) en person på vilken a–d inte är tillämpliga omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där denne är bosatt, utan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser i denna förordning enligt vilka personen har rätt till förmåner enligt lagstiftningen i en eller flera andra medlemsstater.”

Finländsk rätt

Socialvårdslagen

12 I 13 § 1 mom socialvårdslagen (17.9.1982/710) föreskrevs följande:

”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,

…”

13 I 14 § 1 mom socialvårdslagen föreskrevs följande:

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

…”

Lagen om service och stöd på grund av handikapp

14 I 1 § lagen om service och stöd på grund av handikapp (3.4.1987/380), i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet, föreskrivs följande:

”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 olägenheter och hinder som handikappet medför.”

15 I 3 §, med rubriken ”Ansvaret för service och stöd”, i samma lag föreskrivs följande:

”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."

16 8 § i denna lag har rubriken "Service för handikappade". I 8 § andra stycket föreskrivs följande:

"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."

17 I 8 c §, med rubriken "Personlig assistans, i samma lag, föreskrivs följande:

"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."

18 8 d §, med rubriken "Sätt att ordna personlig assistans", i lagen om service och stöd på grund av handikapp har följande lydelse:

"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 avlönandet 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

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."

Lag om klientavgifter inom social- och hälsovården

19 4 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (3.8.1992/734) har rubriken "Avgiftsfri socialservice". I 4 § punkt 5 i den lagen föreskrivs följande:

"Avgiftsfria är följande former av socialservice:

…

5) service enligt 8 § 1 mom. i lagen om service och stöd på grund av handikapp, dagverksamhet med undantag för transporter och måltider, personlig assistans samt specialservice i anslutning till serviceboende enligt paragrafens 2 mom. och undersökningar enligt lagens 11 §; för specialkostnaderna för serviceboende och för personlig assistans kan dock en avgift tas ut, om den handikappade får ersättning för dem med stöd av någon annan lag än lagen om service och stöd på grund av handikapp."

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

20 Klaganden i det nationella målet är född år 1992 och bosatt i Esbo stad i Finland. Enligt vad den hänskjutande domstolen funnit har han ett stort behov av hjälp, i synnerhet i sina dagliga sysslor. Esbo stad har därför ordnat personlig assistans som gjort det möjligt för honom att genomgå en gymnasieutbildning i Finland.

21 A gav i augusti 2013 in en ansökan till Esbo stad om personlig assistans med stöd av lagen om service och stöd på grund av handikapp. Ansökan avsåg personlig assistans om cirka fem timmar per vecka för hjälp med de dagliga sysslorna, bland annat att handla mat, städa och tvätta. Vid tidpunkten för ansökan var A i färd med att flytta till Tallinn (Estland) där han på heltid skulle genomgå en treårig juristutbildning. Flytten skulle innebära att han tillbringade tre eller fyra dagar per vecka i Tallinn, men han avsåg att återvända till Esbo varje veckoslut. Den sökta omsorgen skulle således behöva ges utanför Finland.

22 A:s ansökan om personlig assistans avslogs genom beslut av den 12 november 2013, vilket sedermera bekräftades efter omprövning den 4 februari 2014. Skälet för beslutet var att A:s vistelse utanför Finland inte skulle anses vara sporadisk, även om hans hemkommun förblev oförändrad. Esbo stad ansåg att staden inte var skyldig att tillhandahålla service och stöd utanför Finland, eftersom den aktuella typen av vistelse liknade "stadigvarande vistelse". Esbo stad ansåg vidare att personlig assistans

endast får lämnas utanför Finland under semester eller tjänsteresor. Någon ersättning lämnas inte om personens hemkommun ändras på grund av en vistelse utanför Finland eller om det är fråga om en annan varaktig eller stadigvarande vistelse utanför Finland.

23 Detta resonemang fastställdes av Helsingfors förvaltningsdomstol genom dom av den 27 juni 2014, i vilken den domstolen ogillade A:s överklagande av beslutet om avslag på ansökan om personlig assistans.

24 A överklagade domen till Högsta förvaltningsdomstolen (Finland). Högsta förvaltningsdomstolen anser att det behövs ett förhandsavgörande från EU-domstolen för att kunna avgöra det nationella målet.

25 I detta avseende anser den hänskjutande domstolen att personlig assistans enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp är en service som omfattas av kommunens särskilda skyldigheter och att den person som uppfyller villkoren för att ha rätt till sådan assistans har en subjektiv rättighet till sådan omsorg, vilken ska beviljas varje person som är gravt handikappad i den mening som avses i lagen, om den är nödvändig med hänsyn till vederbörandes individuella behov.

26 Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att, eftersom det är ostridigt att A:s hemkommun, i den mening som avses i nationell rätt, alltjämt är Esbo, trots att han studerar i Tallinn, går det varken ur lagen om service och stöd på grund av handikapp eller ur dess förarbeten att utläsa någon skyldighet att betala ut det sökta stödet i samband med en vistelse utanför Finland.

27 Högsta förvaltningsdomstolen anser i detta sammanhang att det är nödvändigt att tolka unionsrätten för att avgöra det nationella målet. Högsta förvaltningsdomstolen har för det första ställt sig frågan huruvida den personliga assistans som föreskrivs i lagen om service och stöd på grund av handikapp med hänsyn till sina kännetecken ska kvalificeras som en ”förmån vid sjukdom” och således omfattas av det materiella tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004, eller om det är fråga om en förmån avseende socialhjälp som inte omfattas av förordningens tillämpningsområde. Högsta förvaltningsdomstolen är böjd att ansluta sig till den senare hypotesen och ställer sig vidare frågan huruvida EUF-fördragets bestämmelser om unionsmedborgarskap utgör hinder för att avslå den ansökan om personlig assistans som är aktuell i det nationella målet.

28 Under dessa omständigheter beslutade Högsta förvaltningsdomstolen 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 till att ges 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 till att ges 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 19 § i Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning?

3) Om unionens domstol 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 som gäller allmänt intresse 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?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

29 Genom sin första fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att en sådan förmån som den personliga assistans som är aktuell i det nationella målet – vilken bland annat består i att täcka kostnaderna för en gravt funktionsnedsatt persons dagliga sysslor i syfte att vederbörande, som är icke yrkesverksam, ska kunna bedriva högskolestudier – omfattas av begreppet ”förmån vid sjukdom” i den mening som avses i den bestämmelsen.

30 Domstolen konstaterar inledningsvis att det framgår av handlingarna i målet att Republiken Finland inte har förklarat att lagen om service och stöd på grund av handikapp omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004. Domstolen har emellertid redan funnit att den omständigheten att en medlemsstat har underlåtit att i enlighet med artikel 9 i förordning nr 883/2004 förklara att en viss lag omfattas av nämnda förordning inte medför att lagen i fråga med automatik är utesluten från förordningens materiella tillämpningsområde (se, bland annat, dom av den 11 juli 1996, Otte, C-25/95, EU:C:1996:295, punkt 20 och där angiven rättspraxis, dom av den 19 september 2013, Hliddal och Bornand, C-216/12 och C-217/12, EU:C:2013:568, punkt 46).

31 Beträffande distinktionen mellan förmåner som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 och förmåner som inte gör det, understryker domstolen att den distinktionen främst ska göras utifrån förmånernas grundläggande kännetecken, bland annat syftet och villkoren för beviljande, och inte vara beroende av om en viss förmån kvalificeras som en social trygghetsförmån eller inte i nationell lagstiftning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 1998, Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, punkt 19, dom av den 16 september 2015, kommissionen/Slovakien, C-433/13, EU:C:2015:602, punkt 70 och dom av den 30 maj 2018, Czerwiński, C-517/16, EU:C:2018:350, punkt 33).

32 Enligt fast rättspraxis kan en förmån anses vara en social trygghetsförmån om den beviljas förmånstagaren – utan någon individuell och skönsmässig bedömning av dennes personliga behov – på grundval av en situation som definieras i lag och den hänför sig till någon av de risker som uttryckligen räknas upp i artikel 3.1 i förordning nr 883/2004 (se, bland annat, dom av den 27 mars 1985, Hoeckx, 249/83, EU:C:1985:139, punkterna 12–14, dom av den 16 september 2015, kommission/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).

33 De båda villkor som anges i föregående punkt är kumulativa och om det ena av dem inte är uppfyllt innebär detta således att den aktuella förmånen inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004.

34 Det första av de båda villkoren är uppfyllt när en förmån beviljas på grundval av objektiva kriterier som, så snart de är uppfyllda, ger rätt till förmånen utan att den behöriga myndigheten kan beakta andra personliga omständigheter (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 16 juli 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punkt 17, och dom av den 16 september 2015, kommission/Slovakien, C-433/13, EU:C:2015:602, punkt 73).

35 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende konstaterat att även om den gravt funktionsnedsatta personens personliga behov tas i beaktande i samband med beviljandet av personlig assistans enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp, ger den de personer som har rätt till service och stöd enligt lagen en ”subjektiv rätt” att, oberoende av inkomstnivå, få assistans på grundval av villkor som är definierade i lag.

36 Den finländska och den svenska regeringen anser att den förmån som är aktuell i det nationella i målet kan likställas med den förmån som prövades i det mål som avgjordes genom domen av den 16 september 2015, kommissionen/Slovakien (C-433/13, EU:C:2015:602), eftersom den funktionsnedsatta personens individuella behov tas i beaktande och kommunen har ett utrymme för skönsmässig bedömning beträffande formerna för och omfattningen av förmånens tillhandahållande. Detta medför enligt nämnda regeringar att förmånen inte uppfyller det första villkoret som nämns ovan i punkt 32 i förevarande dom och att förmånen följaktligen inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004. Kommissionen och den tjeckiska regeringen är däremot av den uppfattningen att förmånen uppfyller detta villkor.

37 I domen av den 16 september 2015, kommissionen/Slovakien (C-433/13, EU:C:2015:602) konstaterade domstolen för det första att kommissionen inte hade visat att kriterierna i den slovakiska lagen om medicinska och sociala bedömningar gav rätt till de aktuella förmånerna, utan att den behöriga myndigheten hade något utrymme för skönsmässig bedömning av om de ska beviljas eller inte. Domstolen konstaterade för det andra att rätten till ersättning och till utbetalning av denna ersättning uppkom genom ett giltigt beslut av behörig myndighet om att erkänna denna rätt, vilket gav stöd för den slovakiska regeringens ståndpunkt att myndigheten hade ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller huruvida de aktuella förmånerna skulle beviljas.

38 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 42 i sitt förslag till avgörande följer det av detta att den skönsmässiga bedömningen av mottagarens individuella behov av den aktuella förmånen i första hand ska hänföra sig till förutsättningarna för att få rätt till förmånen för att det första villkoret som nämns i punkt 32 i förevarande dom ska vara uppfyllt. Detta stöder den slovakiska regeringens ståndpunkt att administrationen förfogade över ett utrymme för skönsmässig bedömning vid beviljandet av förmånerna i fråga.

39 Domstolen konstaterar att det på flera ställen i lagen om service och stöd på grund av handikapp, särskilt i 8 c och 8 d §§, föreskrivs att den berörda personens individuella behov ska beaktas. Den skönsmässiga bedömning som enligt 8 d § hänför sig till befogenheterna för mottagarens hemkommun avser emellertid inte förutsättningarna för rätten till personlig assistans, utan de sätt på vilka assistansen lämnas och dess omfattning. Kommunen är nämligen skyldig att tillhandahålla personlig assistans när sökanden är en gravt funktionsnedsatt person som är bosatt i kommunen, oberoende av personens inkomst. Den situation som är aktuell i det nationella målet skiljer sig därför från den situation som var aktuell i det mål som avgjordes genom domen av den 16 september 2015, kommissionen/Slovakien (C-433/13, EU:C:2015:602).

40 Mot bakgrund av det anförda konstaterar domstolen att det första villkoret är uppfyllt i det nationella målet.

41 Beträffande det andra villkoret ska det prövas huruvida den aktuella förmånen hänför sig till någon av de risker som är uttryckligen uppräknade i artikel 3.1 i förordning nr 883/2004.

42 Vad särskilt avser försäkringen för långvarigt vårdbehov har domstolen visserligen funnit att förmåner avseende en risk för vårdberoende ska likställas med ”förmåner vid sjukdom”, i den mening som avses i artikel 3.1 i förordning nr 883/2004, samtidigt som de uppvisar egna kännetecken (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 5 mars 1998, Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, punkterna 23–25, dom av den 30 juni 2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, punkterna 40–45, och dom av den 1 februari 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, punkt 46).

43 Ett sådant likställande mellan en risk för vårdberoende och en risk för sjukdom förutsätter emellertid att de förmåner som är avsedda att täcka risken för vårdberoende syftar till att förbättra de vårdbehövande personernas hälsotillstånd och livssituation (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 mars 2001, Jauch, C-215/99, EU:C:2001:139, punkt 28, dom av den 21 februari 2006, Hosse, C-286/03, EU:C:2006:125, punkterna 38–44, och dom av den 30 juni 2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, punkt 45).

44 Detta är bland annat fallet när det är fråga om att täcka kostnader orsakade av personens vårdbehov, vilka åtminstone parallellt avser vård och förbättring av vederbörandes dagliga liv genom att säkerställa ersättning för utrustning eller assistans av utomstående, oberoende av hur systemen i fråga finansieras (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 samt dom av den 12 juli 2012, kommissionen/Tyskland, C-562/10, EU:C:2012:442, punkt 46).

45 Domstolen har även funnit att förmåner avseende risken för vårdberoende på sin höjd utgör komplement till de ”klassiska” sjukförmåner som i egentlig mening omfattas av artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004, och att de inte nödvändigtvis utgör en integrerad del av dem (se, bland annat, dom av den 30 juni 2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, punkt 47, och dom av den 1 februari 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

46 Med avseende på det nationella målet finns det, såsom den finländska och den svenska regeringen har påpekat i sina skriftliga yttranden samt generaladvokaten i sitt förslag till avgörande, anledning att konstatera att den personliga assistans som är föreskriven i lagen om service och stöd på grund av handikapp inte kan anses ha till syfte att förbättra mottagarens med funktionsnedsättningen förbundna hälsotillstånd.

47 I 1 § i lagen anges att dess syfte 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.

48 Enligt 8 c § lagen om service och stöd på grund av handikapp är syftet med den personliga assistansen att hjälpa personer med gravt handikapp att göra sina egna val när det gäller funktioner som räknas upp i den bestämmelsen, nämligen de dagliga sysslorna, arbete och studier, fritidsaktiviteter, samhällelig verksamhet samt upprätthållande av sociala kontakter.

49 Slutligen framgår det av förarbetena till denna lag att omsorgsbehov som avser vård, behandling eller övervakning är uttryckligen undantagna från tillämpningsområdet för personlig assistans.

50 Den förmån som är aktuell i det nationella målet kan följaktligen inte anses hänföra sig till någon av de risker som är uttryckligen uppräknade i artikel 3.1 i förordning nr 883/2004.

51 Av detta följer att det andra villkoret som anges i punkt 32 i förevarande dom inte är uppfyllt. Den förmån som är aktuell i det nationella målet omfattas följaktligen inte av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004.

52 Mot bakgrund av det anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att en sådan förmån som den personliga assistans som är aktuell i det nationella målet – vilken bland annat består i att täcka kostnaderna för en gravt funktionsnedsatt persons dagliga sysslor i syfte att vederbörande, som är icke yrkesverksam, ska kunna bedriva högskolestudier – inte omfattas av begreppet ”förmån vid sjukdom” i den mening som avses i den bestämmelsen och följaktligen inte omfattas av förordningens tillämpningsområde.

Den andra och den tredje frågan

53 Genom den andra och den tredje frågan, vilka har ställts för det fall att den personliga assistans som är aktuell i det nationella målet inte skulle kvalificeras som ”förmån vid sjukdom” och således inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004, söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida artiklarna 20 och 21 FEUF utgör hinder för att en gravt funktionsnedsatt invånare i en medlemsstat av sin hemkommun nekas rätten till en sådan förmån som den personliga assistans som är aktuell i det nationella målet, med hänvisning till att vederbörande vistas i en annan medlemsstat för att där bedriva högskolestudier.

54 EU-domstolen påpekar inledningsvis att den hänskjutande domstolen har förklarat att det är klarlagt att klaganden i det nationella målet behåller sin bosättning i Finland enligt tillämplig nationell lagstiftning och att hans vistelse, med anledning av studierna, varje vecka i Estland endast är tillfällig, eftersom han avser att återvända till sin hemkommun varje veckoslut. Den hänskjutande domstolen har vidare preciserat att studier inte återfinns bland de skäl som godtagits för att den berörde ska ha rätt till personlig assistans utanför Finland, till skillnad från tjänsteresor och semester.

55 Domstolen erinrar efter dessa preciseringar om att A, i egenskap av finländsk medborgare, är unionsmedborgare i den mening som avses i artikel 20.1 FEUF och att han således kan göra gällande de rättigheter som sammanhänger med unionsmedborgarskapet, även gentemot den egna medlemsstaten (se, bland annat, dom av den 26 februari 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

56 Såsom domstolen vid upprepade tillfällen har slagit fast är ställningen som unionsmedborgare avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare. Ställningen som unionsmedborgare gör det möjligt för de medborgare som befinner sig i samma situation att inom fördragets materiella tillämpningsområde (*ratione materiae*) få samma behandling i rättsligt hänseende, oberoende av nationalitet och med förbehåll för de uttryckliga undantag som föreskrivs i det avseendet (se, bland annat, dom av den 2 juni 2016, Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, punkterna 29 och 30 och där angiven rättspraxis).

57 Till de situationer som omfattas av unionsrättens materiella tillämpningsområde (*ratione materiae*) hör de som avser utövandet av grundläggande friheter som följer av fördraget, och särskilt utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier enligt artikel 21 FEUF (se, bland annat, dom av den 2 juni 2016, Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

58 Domstolen har härvidlag preciserat att även om medlemsstaterna enligt artikel 165.1 FEUF har befogenhet att bestämma undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation i sina respektive länder, måste de vid utövandet av denna befogenhet iaktta unionsrätten och då särskilt fördragets bestämmelser om rätten för varje unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier i enlighet med artikel 21.1 FEUF (dom av den 26 februari 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 23 och där angiven rättspraxis).

59 Medlemsstaterna är enligt unionsrätten inte heller skyldiga att införa ett system för finansiering av högre studier i en annan medlemsstat eller i utlandet. Om en medlemsstat har infört ett sådant system enligt vilket studerande kan erhålla sådant stöd, måste den emellertid säkerställa att de närmare bestämmelserna för att bevilja stödet inte ger upphov till en omotiverad begränsning av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (se, bland annat, dom av den 26 februari 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 24).

60 Det följer också av fast rättspraxis att en nationell lagstiftning som innebär att vissa av landets egna medborgare missgynnas 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 (dom av den 26 februari 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 25).

61 De möjligheter som fördraget ger i fråga om fri rörlighet för unionsmedborgare kan nämligen inte få full verkan om en medborgare i en medlemsstat kan avhållas från att utnyttja dem på grund av att det uppställs hinder för hans eller hennes vistelse i en annan medlemsstat i form av bestämmelser i dennes ursprungsstat som medför nackdelar för medborgaren enbart på grund av att han eller hon har utnyttjat dessa möjligheter (se, bland annat, dom av den 26 februari 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 26).

62 Denna aspekt är särskilt viktig inom utbildningsområdet, med hänsyn till att målet enligt artiklarna 6 e FEUF och 165.2 andra strecksatsen FEUF bland annat är att främja rörligheten för studerande och lärare (se, bland annat, dom av den 26 februari 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 27).

63 Det stämmer visserligen att den personliga assistans som är i fråga i det nationella målet inte uteslutande beviljas för att bedriva studier, utan för att gravt funktionsnedsatta personer ska integreras socialt och ekonomiskt, så att de kan göra sina egna val, inbegripet valet att studera, men den rättspraxis som nämns ovan i punkterna 55–62 i förevarande dom är icke desto mindre tillämplig.

64 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen konstaterat att klaganden i det nationella målet enligt tillämplig nationell lagstiftning behåller sin bosättning i Esbo stad.

65 Det är utrett att den personliga assistans som är aktuell i det nationella målet har nekats av det enda skälet att A – som för övrigt uppfyllde samtliga övriga förutsättningar för att ha rätt till personlig assistans – skulle bedriva högskolestudier i en annan medlemsstat än Finland.

66 Att sålunda neka A personlig assistans ska anses utgöra en begränsning av varje unionsmedborgares rätt enligt artikel 21.1 FEUF att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

67 En sådan begränsning kan endast vara motiverad enligt unionsrätten om den grundar sig på objektiva skäl av allmänintresse som inte är beroende av de berörda personernas nationalitet och om den står i proportion till ett legitimt mål som eftersträvas i nationell rätt. Det följer av domstolens praxis att en åtgärd är proportionerlig om den är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 26 februari 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

68 Beträffande frågan huruvida den nationella åtgärden kan motiveras anser den finländska regeringen att det inte finns något skäl av allmänintresse som är ägnat att motivera den begränsning som är aktuell i det nationella målet. Den svenska regeringen anser däremot att kommunens skyldighet att utöva tillsyn över villkoren för tillhandahållande av personlig assistans och, i detta sammanhang, behovet av att garantera den ekonomiska balansen i systemen för social trygghet motiverar att stödet är begränsat till Finland. Den hänskjutande domstolen har dessutom, med hänvisning till punkterna 89 och 90 i domen av den 21 juli 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500), i beslutet om hänskjutande som mål av

allmänintresse vilket kan motivera begränsningen nämnt bibehållandet av det inre sammanhanget och effektiviteten av det system för personlig assistans som är föreskrivet i lagen om service och stöd på grund av handikapp och säkerställandet av att den som ansöker om stöd har en verklig anknytning till den behöriga medlemsstaten för att stödet ska beviljas.

69 Det är riktigt att de mål som eftersträvas i en nationell lagstiftning som syftar dels till att sökanden av förmånen vid kortvarig arbetsoförmåga hos unga funktionsnedsatta personer ska ha en verklig anknytning till den behöriga medlemsstaten, dels till att upprätthålla den ekonomiska balansen i det nationella systemet för social trygghet, i princip utgör legitima mål som kan motivera inskränkningar i rätten att fritt röra sig och uppehålla sig enligt artikel 21.1 FEUF (dom av den 21 juli 2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, punkt 90).

70 Domstolen har emellertid kommit till slutsatsen att villkoret att sökanden av en förmån för arbetsoförmåga ska befinna sig i landet inte kan motiveras av de mål som anges i föregående punkt i förevarande dom. Domstolen har nämligen funnit att förekomsten av en verklig och tillräcklig anknytning till den berörda medlemsstaten, trots att den som ansöker om förmånen har varit bosatt i en annan medlemsstat än den berörda medlemsstaten, kan styrkas av andra faktorer än att sökanden befann sig i denna medlemsstat innan ansökan gjordes, såsom sökandens kopplingar till systemet för social trygghet i nämnda medlemsstat och familjeförhållanden (dom av den 21 juli 2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, punkterna 97–102, 104 och 109).

71 Domstolen har dessutom slagit fast att denna bedömning är giltig med hänsyn till målet att säkerställa den ekonomiska balansen inom det nationella systemet för social trygghet, eftersom kravet att det ska fastställas att den som ansöker om förmånen har en verklig och tillräcklig anknytning till den behöriga medlemsstaten gör det möjligt för denna stat att försäkra sig om att den ekonomiska bördan som är förknippad med betalningen av förmånen inte blir orimlig. (dom av den 21 juli 2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, punkt 103).

72 En sådan slutsats är tillämplig på A:s situation i det nationella målet. För det första är det nämligen, såsom domstolen har konstaterat i punkt 54 i förevarande dom, utrett att A behåller sin hemvist i Esbo stad, till vilken han har lämnat in sin ansökan om personlig assistans, och att han återvänder dit varje vecka under den tid som hans studier i Estland pågår.

73 Det kan därför inte med fog hävdas att Esbo stad skulle ha några särskilda svårigheter i fråga om tillsyn över att villkoren för beviljande av assistansen iakttogs eller i fråga om sätten att ordna eller organisera den.

74 Av handlingarna i målet framgår inte heller något om beskaffenheten av de hinder som ytterligare skulle påverka kommunens kontroll av iakttagandet av villkoren för användningen av personlig assistans som beviljats i ett sådant fall som det som är aktuellt i det nationella målet, jämfört med det fall som har godtagits i den finländska lagstiftningen att en person som är bosatt i Finland använder identisk personlig assistans utanför Finland under tjänsteresor eller semester.

75 I enlighet med den frågeställning som väckts av generaladvokaten i sitt förslag till avgörande, understryker domstolen i detta sammanhang den omständighet som den hänskjutande domstolen har nämnt, nämligen att den personliga assistans som är aktuell i det nationella målet får fortsätta att beviljas när den berörda personen bedriver högskolestudier i en finländsk kommun som kan vara avlägset belägen i förhållande till vederbörandes hemkommun och att hemkommunens möjligheter att i ett sådant fall kunna kontrollera villkoren för användningen av den personliga assistansen inte är väsentligt mindre begränsade än i ett sådant fall som det som är aktuellt i det nationella målet, där A studerar utanför Finland men i en angränsande region och återvänder varje veckoslut till sin finländska hemkommun.

76 För det andra framgår det av handlingarna i målet att den finländska regeringen har preciserat att det i dagsläget inte finns någon omständighet som gör det möjligt att anse att beviljandet av personlig assistans, under sådana omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet, skulle kunna hota balansen i det nationella systemet för social trygghet.

77 Under sådana omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet är det inte möjligt, med hänvisning till någon av de målsättningar som har lyfts fram av den hänskjutande domstolen respektive av den svenska regeringen, att motivera begränsningen av en unionsmedborgares, såsom A:s, rätt att fritt röra sig och uppehålla sig.

78 Under dessa förhållanden saknas det anledning för domstolen att uttala sig om tolkningen av artikel 19 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, vilket den hänskjutande domstolen också begärt, eftersom den inte kan ändra svaret på den andra och den tredje frågan.

79 Mot bakgrund av det anförda ska den andra och den tredje frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 20 och 21 FEUF utgör hinder för att en gravt funktionsnedsatt invånare i en medlemsstat av sin hemkommun nekas rätten till en sådan förmån som den personliga assistans som är aktuell i det nationella målet, med hänvisning till att vederbörande vistas i en annan medlemsstat för att där bedriva högskolestudier.

Rättegångskostnader

80 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

1) **Artikel 3.1 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 988/2009 av den 16 september 2009, ska tolkas så, att en sådan förmån som den personliga assistans som är aktuell i det nationella målet – vilken bland annat består i att täcka kostnaderna för en gravt funktionsnedsatt persons dagliga sysslor i syfte att vederbörande, som är icke yrkesverksam, ska kunna bedriva högskolestudier – inte omfattas av begreppet ”förmån vid sjukdom” i den mening som avses i den bestämmelsen och följaktligen inte omfattas av förordningens tillämpningsområde.**

2) **Artiklarna 20 och 21 FEUF utgör hinder för att en gravt funktionsnedsatt invånare i en medlemsstat av sin hemkommun nekas rätten till en sådan förmån som den personliga assistans som är aktuell i det nationella målet, med hänvisning till att vederbörande vistas i en annan medlemsstat för att där bedriva högskolestudier.**

Underskrifter