

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
3527-14

meddelad i Stockholm den 25 juni 2015

KLAGANDE

Allmänna ombudet för socialförsäkringen
103 51 Stockholm

MOTPART

AA

Ombud: Advokat Allan Saietz
Snösundsvägen 45
134 66 Ingarö

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Jönköpings dom den 25 april 2014 i mål nr 3593-13

SAKEN

Assistansersättning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen bifaller allmänna ombudets överklagande och upphäver underinstansernas avgöranden.

Högsta förvaltningsdomstolen fastställer vad kammarrätten beslutat om sekretess.

Dok.Id 160363

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

BAKGRUND

AA har sedan födseln cystisk fibros. Sjukdomen innebär bl.a. att hon flera gånger om dagen behöver hjälp med avancerad andningsgymnastik för att lossa och hosta upp slem från lungorna. Vidare drabbas hon ibland av lungblödningar; ett tillstånd som kan vara livshotande och därför kräver omedelbar behandling. AA är på grund av dessa hjälpbehov sedan den 1 januari 1996 beviljad assistansersättning för i genomsnitt 40 timmar per vecka.

Försäkringskassan beslutade den 4 juli 2012 att bevilja AA fortsatt assistansersättning i samma omfattning med motiveringen att hon har behov av ständig och aktiv tillsyn samt att tillsynen bedöms vara av sådan karaktär att det krävs ingående kunskaper om henne och hennes funktionsnedsättning.

Allmänna ombudet för socialförsäkringen överklagade Försäkringskassans beslut till Förvaltningsrätten i Jönköping som avlog överklagandet. Allmänna ombudet överklagade till Kammarrätten i Jönköping som genom den nu överklagade domen avlog överklagandet.

YRKANDE M.M.

Allmänna ombudet för socialförsäkringen yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver underinstansernas avgöranden och förklarar att AA inte är berättigad till assistansersättning. Allmänna ombudet anför bl.a. följande. Förarbetsuttalanden och hittillsvarande praxis från Högsta förvaltningsdomstolen talar för att endast den som på grund av en psykisk funktionsnedsättning, som är så allvarlig att han eller hon inte är i stånd att tillgodose sina grundläggande behov, kan anses ha behov av sådan ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” som avses i 9 a § första stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. AA har inte sådana psykiska besvär.

AA motsätter sig ändring av kammarrättens dom och anför bl.a. följande. Den hjälp som hon är i behov av är integritetskänslig och av kvalificerat slag och kräver ingående kunskaper om henne. Vidare är den tillsyn hon behöver av aktiv och närmast övervakande karaktär och även den förutsätter ingående kunskaper om henne. Hon kan inte själv uppmärksamma tillstånd som kräver akut vård och hon kan inte heller självständigt hantera sådana situationer.

Socialstyrelsen, som avgett yttrande i målet, anför bl.a. följande. Av förarbetena till LSS framgår att personlig assistans ska vara förbehållen krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer, i regel av mycket personlig karaktär. Det är därför inte alla hjälpbehov som avses utan det som främst åsyftas är sådana hjälpbehov som uppfattas som mycket privata och känsliga för den personliga integriteten och där den funktionshindrade måste ha ett särskilt intresse av att kunna bestämma vem som ska ge sådan hjälp och hur den ges. Socialstyrelsen anser att AAs behov av hjälp med andningsgymnastik och tillsyn på grund av lungblödningar och annan andningsproblematik är att betrakta som sådana grundläggande behov som avses i 9 a § första stycket LSS.

Sveriges Kommuner och Landsting, som avgett yttrande i målet, anför bl.a. följande. Assistansersättning får enligt 51 kap. 5 § socialförsäkringsbalken inte lämnas för sjukvårdande insatser. Om andningsgymnastiken är att betrakta som hälso- och sjukvård ska den således inte räknas till de grundläggande behoven. Sjukvårdande insatser i form av s.k. egenvård kan dock berättiga till personlig assistans, såsom för andra personliga behov, under förutsättning att den enskilde har rätt till personlig assistans för att tillgodose sina grundläggande behov. För att behovet av tillsyn ska anses utgöra ett grundläggande behov krävs att det är fråga om sådan aktiv tillsyn som närmast är av övervakande karaktär. Om behovet av tillsyn är föranlett av medicinsk problematik bör det vidare krävas att personen inte själv kan uppmärksamma när tillståndet uppstår och att han eller hon inte självständigt kan hantera situationen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET*Rättslig reglering*

Enligt 51 kap. 2 och 3 §§ socialförsäkringsbalken kan en försäkrad som omfattas av personkretsen enligt 1 § LSS få assistansersättning för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § samma lag förutsatt att behovet av assistans i genomsnitt överstiger 20 timmar i veckan.

Med personlig assistans avses enligt 9 a § första stycket LSS ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov).

Vad målet gäller

Försäkringskassan har gjort bedömningen att AA tillhör personkretsen enligt 1 § LSS och detta har inte ifrågasatts av allmänna ombudet. Högsta förvaltningsdomstolen finner inte anledning att frångå denna bedömning. AA har därmed rätt till assistansersättning förutsatt att hon har ett behov av personlig assistans för sina grundläggande behov som i genomsnitt överstiger 20 timmar i veckan.

Det hjälpbehov som Försäkringskassan ansett berättigar AA till assistansersättning avser inte hjälp med den personliga hygien, med måltider, att klä av och på sig eller att kommunicera med andra. Prövningen har enbart avsett hennes behov av hjälp med andningsgymnastik och tillsyn på grund av lungblödningar och annan andningsproblematik. För att AA ska vara berättigad till assistansersättning krävs därmed att hjälpen kan klassificeras som ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade”. Allmänna ombudet anser att 9 a § första stycket LSS i denna del endast omfattar personer med en psykisk funktionsnedsättning, vilket AA inte har.

Insatsen personlig assistans

Insatsen personlig assistans var en nyhet när LSS infördes 1994. Av förarbetena (prop. 1992/93:159 s. 64 och 174 f.) framgår bl.a. följande. Insatsen är avsedd att omfatta svårt funktionshindrade. Den ska vara förbehållen krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer, i regel av mycket personlig karaktär.

Avgörande bör vara att den enskilde behöver personlig hjälp för att sköta sin hygien, att inta måltider, att klä av och på sig eller att kommunicera med andra.

Definitionen av personlig assistans i 9 a § första stycket LSS infördes den 1 juli 1996. I den proposition som föregick införandet, och som innehöll ett antal förslag som syftade till att uppnå en bättre kostnadskontroll och vissa besparingar inom statlig assistansersättning, anfördes bl.a. följande (prop. 1995/96:146 s. 12 f.). Det bör i lagen klargöras att personlig assistans ska avse individuellt anpassade hjälpinsatser åt den som på grund av sitt funktionshinder behöver praktisk hjälp i vardagliga situationer. Klargörandet innebär att det främst är personer med fysiska funktionshinder och med de mest omfattande behoven som blir berättigade till insatsen personlig assistans. Undantagsvis bör även personer med psykiska funktionshinder kunna vara berättigade till personlig assistans. Så bör kunna vara fallet där karaktären och omfattningen av det psykiska funktionshindret ställer krav på sådan praktisk hjälp som är en förutsättning för att den enskildes grundläggande behov ska kunna tillgodoses. Med grundläggande behov avsågs enligt propositionen personlig hygien, att inta måltider, att klä av och på sig samt att kommunicera med andra.

Socialutskottet, som delade inställningen att en definition av insatsen personlig assistans behövdes för att få grepp om kostnadsutvecklingen, godtog i huvudsak den föreslagna definitionen men föreslog vissa ändringar av lagtexten som också antogs av riksdagen. Ändringarna syftade till att tillgodose synpunkter som framförts i flera motioner och innebar dels att funktionshindren skulle vara ”stora och varaktiga”, dels att ”praktisk hjälp” ändrades till endast ”hjälp” och dels att ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade”

Mål nr
3527-14

lades till i beskrivningen av vilka hjälpbehov som kunde berättiga till personlig assistans. Utskottet anförde bl.a. följande (1995/96:SoU15 s. 12). Utskottet delar regeringens bedömning att det för rätt till personlig assistans måste finnas behov av hjälp med den personliga hygien, måltider, att klä av och på sig eller att kommunicera med andra, s.k. grundläggande behov. Införandet av en definition av begreppet personlig assistans får dock inte innebära att någon grupp som för närvarande i praxis omfattas av lagstiftningen helt utestängs från insatsen personlig assistans. Personer med enbart psykiska funktionshinder t.ex. bör även i fortsättningen vara berättigade till personlig assistans i vissa speciella fall, nämligen där karaktären och omfattningen av det psykiska funktionshindret medför behov av hjälp med de grundläggande behoven. En person kan t.ex. på grund av sitt psykiska funktionshinder vara helt ur stånd att själv klara sin hygien eller få i sig mat. Den i propositionen föreslagna lydelsen av 9 a § första stycket bör ändras i enlighet med det nyss anförda.

Utskottet gjorde bedömningen att de föreslagna ändringarna inte innebar någon nämnvärd förändring i de av regeringen beräknade besparingarna (a. bet. s. 25).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Avsikten med det tillägg i lagtexten som tillkom vid behandlingen i socialutskottet om ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” var att tillgodose synpunkter som framförts i flera motioner och som så gott som uteslutande handlade om personer med psykiska funktionshinder. Det enda exempel som gavs i utskottsbetänkandet handlade också om personer med sådana problem. Att utskottet inte avsåg att vidga tillämpningsområdet för bestämmelsen i förhållande till regeringens förslag vinner stöd dels av att utskottet anslöt sig till regeringens bedömning beträffande vilka hjälpbehov som skulle berättiga till personlig assistans, dels av att utskottet bedömde att de föreslagna ändringarna inte nämnvärt skulle påverka regeringens beräkningar av de besparingar som reformen avsågs leda till.

Genom att införa en definition av insatsen personlig assistans i LSS tydliggjordes vilka hjälpbehov som skulle berättiga till personlig assistans utan att någon grupp som enligt dåvarande praxis omfattades av lagstiftningen skulle uteslutas. Som har framgått fanns ingen avsikt att vidga tillämpningsområdet såvitt avsåg vilken typ av behov som den enskilde ska behöva hjälp med. Det handlar således om högst basala behov och det ska vara fråga om hjälp eller stöd av mycket privat karaktär. Vad som åsyftas är sådana hjälpbehov som uppfattas som mycket känsliga för den personliga integriteten (jfr RÅ 2009 ref. 57 och HFD 2012 ref. 41).

Sammantaget leder det nu anförda till slutsatsen att tillägget ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” måste förstås på det sättet att det uteslutande tar sikte på personer med psykiska funktionshinder.

Av det anförda följer att en förutsättning för att AA ska vara berättigad till assistansersättning avseende annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om henne är att hon har en psykisk funktionsnedsättning. Så är inte fallet och redan härav följer att det i målet aktuella hjälpbehovet inte berättigar henne till assistansersättning. Överklagandet ska därför bifallas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Karin Almgren, Margit Knutsson, Erik Nymansson och Per Classon.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Naomi Zemack.