

HFD 2019 ref. 21

Försäkringskassans ställningstagande att inte längre betala ut assistansersättning direkt till en viss assistansanordnare utgör inte ett överklagbart beslut.

51 kap. 19 § socialförsäkringsbalken

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 31 maj 2019 följande dom (mål nr 6050-17).

Bakgrund

1. Personer som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, har rätt till olika insatser i form av särskilt stöd och särskild service om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och behovet inte tillgodoses på annat sätt. En av insatserna enligt lagen är personlig assistans. Enligt socialförsäkringsbalken kan personer som är berättigade till denna insats under vissa förutsättningar få ersättning från Försäkringskassan för kostnaderna för den personliga assistansen (assistansersättning).

2. Den som har rätt till assistansersättning från Försäkringskassan, den försäkrade, kan välja mellan att anlita en assistansanordnare som tillhandahåller personliga assistenter och att själv vara arbetsgivare för den som utför den personliga assistansen.

3. En assistansanordnare som bedriver verksamheten yrkesmässigt måste ha tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg, IVO. Tillståndsplikten omfattar däremot inte en assistansberättigad som valt att själv vara arbetsgivare.

4. Huvudregeln är att assistansersättning betalas ut till den försäkrade även när denne har anlitat en assistansanordnare. Om den försäkrade inte vill hantera ersättningen själv finns emellertid möjlighet att få ersättningen utbetald direkt till den anlitade assistansanordnaren. Detta följer av en särskild bestämmelse i socialförsäkringsbalken där det anges att Försäkringskassan på begäran av den försäkrade får besluta att assistansersättningen ska betalas ut till en assistansanordnare. Ett krav är då att anordnaren har tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans.

5. IVO beslutade att återkalla assistansanordnaren Aido Care AB:s tillstånd att bedriva yrkesmässig verksamhet med personlig assistans. Bolaget överklagade beslutet till förvaltningsrätten.

6. Innan frågan om återkallelse av tillståndet slutligt avgjorts meddelade Försäkringskassan i en skrivelse benämnd ”Administrativt ställningstagande” att utbetalning direkt till Aido Care inte längre skulle göras för assistans som utförts från och med ett visst datum. Det gällde samtliga försäkrade som fick sin

assistansersättning utbetald direkt till Aido Care och anledningen uppgavs vara de omständigheter som framkommit i IVO:s beslut. Vidare angavs att så som den särskilda bestämmelsen om direktutbetalning är formulerad har Försäkringskassan inte någon skyldighet att betala ut ersättning till någon annan än den försäkrade, enbart en möjlighet att efterkomma dennes önskemål om detta.

7. Aido Care överklagade ställningstagandet och anförde bl.a. att Försäkringskassan saknar rätt att frånga den försäkrades begäran att utbetalning ska ske direkt till anordnaren. Vidare angavs att ställningstagandet fått till följd att flera av bolagets kunder hade sagt upp eller avsåg att säga upp sitt avtal med Aido Care. Ställningstagandet hade därför sådana verkningar att det utgjorde ett överklagbart beslut.

8. Förvaltningsrätten i Stockholm avvisade överklagandet och angav bl.a. följande. Det finns inte någon rätt att få assistansersättning utbetald till en viss assistansanordnare. Försäkringskassans ställningstagande utgör i stället ett beslut inom ramen för myndighetens förvaltning av assistansersättningen och har inte några direkta rättsverkningar. Beslutet saknar därmed sådan påvisbar effekt som krävs för överklagbarhet.

9. Avvisningsbeslutet överklagades till Kammarrätten i Stockholm som ansåg att Försäkringskassans ställningstagande utgjorde ett överklagbart beslut eftersom det hade påvisbara effekter. Kammarrätten upphävde därför förvaltningsrättens beslut och visade målet åter till förvaltningsrätten för prövning med utgångspunkten att Försäkringskassans ställningstagande var ett överklagbart beslut.

Yrkanden m.m.

10. *Försäkringskassan* yrkar att kammarrättens dom ska upphävas och förvaltningsrättens avvisningsbeslut fastställas samt anför bl.a. följande.

11. Den särskilda bestämmelsen – enligt vilken Försäkringskassan på begäran av den försäkrade får besluta att assistansersättningen ska betalas ut till en anordnare som har tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans – är avsedd att underlätta för den försäkrade, men binder inte Försäkringskassan att efterkomma den försäkrades begäran. Om Försäkringskassan bedömer att anordnaren inte är lämplig att ta emot utbetalningar av assistansersättning direkt från Försäkringskassan kan myndigheten stoppa utbetalningarna. Den försäkrade är dock fri att använda sin assistansersättning för att fortsätta köpa assistans av anordnaren.

12. Utbetalningsstoppet är en administrativ åtgärd som företagits inom ramen för Försäkringskassans förvaltning av utbetalning av beviljade förmåner och kan därför inte överklagas.

13. *Aido Care* anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande.

14. Försäkringskassan är bunden av den försäkrades begäran att utbetalning av assistansersättning ska ske direkt till anordnaren. Om anordnaren har tillstånd att bedriva verksamheten saknar Försäkringskassan legala möjligheter att frångå den enskildes begäran.

15. Försäkringskassans ställningstagande har lett till att flera av *Aido Cares* kunder har bytt assistansanordnare och har således fått betydande konsekvenser för bolaget. Det utgör därmed ett överklagbart beslut. Det finns dessutom en rätt till domstolsprövning av beslutet enligt artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

16. Huvudfrågan i målet är om Försäkringskassans ställningstagande att inte längre betala ut assistansersättning direkt till en assistansanordnare utgör ett överklagbart beslut.

Rättslig reglering

17. Enligt 23 § första stycket LSS får en enskild person inte yrkesmässigt bedriva verksamhet med personlig assistans utan tillstånd av IVO. Undantagen från tillståndsplikten är enligt femte stycket den som själv anställt någon för att få sin personliga assistans utförd. Denne ska i stället göra en anmälan till IVO innan assistenten påbörjar sitt arbete.

18. En försäkrad kan enligt 51 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken få assistansersättning för kostnader för personlig assistans. Av andra stycket följer att bestämmelserna om tillståndsplikt i LSS även gäller för personlig assistans som lämnas med stöd av socialförsäkringsbalken.

19. Av 51 kap. 19 § socialförsäkringsbalken framgår att Försäkringskassan på begäran av den försäkrade får besluta att assistansersättningen ska betalas ut till en kommun eller till någon annan som har tillstånd enligt 23 § LSS att bedriva verksamhet med personlig assistans.

20. Enligt 113 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken får beslut i ärenden om en förmån enligt socialförsäkringsbalken ändras, omprövas och överklagas med tillämpning av vissa bestämmelser i samma kapitel. Med förmån avses enligt 2 kap. 11 § bl.a. kostnadsersättningar, bidrag och andra utbetalningar som den

enskilde är försäkrad för enligt vissa angivna kapitel i socialförsäkringsbalken. Av 5 kap. 9 § följer att assistansersättning är en sådan förmån.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Är Försäkringskassans ställningstagande ett förvaltningsbeslut?

21. En första fråga är om Försäkringskassans ställningstagande att inte längre betala ut ersättningen direkt till assistansanordnaren är ett förvaltningsbeslut riktat till enskild eller om det, som Försäkringskassan anser, ska betraktas som en administrativ åtgärd. Frågan har inte bara betydelse för överklagbarheten utan också för vilka möjligheter myndigheten har att ändra sin tidigare inställning.

22. Myndigheters verksamhet i förhållande till enskilda brukar delas in i dels ärendehandläggning, som utmynnar i ett förvaltningsbeslut, dels faktisk verksamhet, vilken inte leder till ett beslut utan endast innebär att viss verksamhet bedrivs eller att praktiska åtgärder vidtas. Det som kännetecknar ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande.

23. Försäkringskassans ställningstagande syftar till att få till stånd en ändring avseende utbetalningen av förmånen som den enskilde befunnits ha rätt till och riktar sig således direkt mot denne. När en myndighet på ett sådant sätt bestämmer något i förhållande till en viss enskild utgör ställningstagandet ett beslut.

24. Försäkringskassans ställningstagande att inte betala ut assistansersättning till en assistansanordnare utgör alltså ett förvaltningsbeslut.

Får Försäkringskassan fatta beslut om att utbetalning inte ska ske direkt till en assistansanordnare?

25. Nästa fråga är om Försäkringskassan – som Aido Care gör gällande – saknar rätt att på eget initiativ besluta om att utbetalning inte längre ska ske direkt till en assistansanordnare.

26. I den särskilda utbetalningsbestämmelsen, 51 kap. 19 § socialförsäkringsbalken, anges att Försäkringskassan på begäran av den försäkrade får besluta att assistansersättningen ska betalas ut till en assistansanordnare. En nödvändig förutsättning för att direktutbetalning ska få ske är att assistansanordnaren har tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans.

27. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening kan lagtextens ordalydelse inte tolkas så att förekomsten av tillstånd innebär en ovillkorlig skyldighet för Försäkringskassan att efterkomma en begäran om direktutbetalning, oavsett förhållandena i övrigt. Närmare till hands ligger tolkningen att Försäkringskassan har getts

en möjlighet – men inte en skyldighet – att på den försäkrades initiativ frångå huvudregeln att assistansersättning ska betalas ut till den försäkrade.

28. Försäkringskassan behöver således inte efterkomma en begäran om att utbetalning ska ske direkt till en viss assistansanordnare. En annan sak är att det ofta saknas skäl att inte göra det.

Får Försäkringskassan ändra sitt beslut om direktutbetalning?

29. I förevarande mål har Försäkringskassan fattat ett beslut om att utbetalning ska ske till en viss assistansanordnare och frågan är då om myndigheten kan ändra det beslutet när den valda assistansanordnaren vid beslutstillfället alljämt har tillstånd och således uppfyller den i lagtexten angivna – men inte nödvändigtvis tillräckliga – förutsättningen för direktutbetalning. Eftersom beslutet inte rör förmånen som sådan ska detta inte avgöras utifrån reglerna i 113 kap. socialförsäkringsbalken utan med ledning av de allmänna regler som har utvecklats i praxis.

30. Utgångspunkten för bedömningen är att gynnande förvaltningsbeslut inte får ändras till den enskildes nackdel. Prövningen av om ett meddelat beslut kan ändras eller inte ska göras i förhållande till beslutets adressat. Det är bara den försäkrade som kan begära att utbetalning ska ske till en assistansanordnare. Beslutet riktar sig således till den försäkrade.

31. Den försäkrade har begärt att utbetalning ska ske till assistansanordnaren och Försäkringskassan har meddelat ett sådant beslut. Beslutet är därmed positivt för den försäkrade. Ett ställningstagande att inte betala ut ersättning till en assistansanordnare påverkar emellertid inte rätten till förmånen utan avser enbart hur utbetalningarna ska hanteras. Inte heller begränsar ställningstagandet den försäkrades rätt att välja assistansanordnare. Det ursprungliga beslutet att betala ut ersättningen till anordnaren kan därmed inte, även om det medfört vissa praktiska fördelar för den försäkrade, anses vara ett sådant gynnande beslut vilket som huvudregel inte får ändras till den enskildes nackdel.

32. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar således att Försäkringskassan får ändra ett beslut om att utbetalning ska ske direkt till en viss assistansanordnare.

Är Försäkringskassans beslut överklagbart?

33. Som framgått ovan påverkar Försäkringskassans beslut inte förmånen, assistansersättningen, som sådan. Frågan om överklagbarhet ska därför inte avgöras utifrån socialförsäkringsbalkens regler utan i stället utifrån de allmänna regler för överklagbarhet som har utvecklats i praxis.

34. Frågan om ett beslut är överklagbart ska inte avgöras i förhållande till beslutets adressat. Prövningen avser i stället om beslutet till sin karaktär är sådant att det bör kunna angripas. Anses beslutet överklagbart gäller detta således även i förhållande till andra än den som beslutet riktas till. En annan sak är vilka som i så fall har klagorätt.

35. Av fast praxis följer att endast beslut som har eller är ägnade att få en påvisbar effekt för den som berörs av beslutet tillerkänns överklagbarhet. Avgörande för om en myndighets dokumenterade ställningstagande, oavsett hur det har rubricerats, utgör ett överklagbart beslut är således vilka faktiska verkningar det får för den som berörs av det (se t.ex. HFD 2018 ref. 23 och där angivna rättsfall).

36. Förvaltningsbeslut får regelmässigt konsekvenser i skilda avseenden och i olika utsträckning för enskilda. Emellertid måste det vara fråga om en påverkan av tillräckligt kvalificerat slag för att ett beslut ska vara överklagbart. Det ska då göras en objektiv bedömning av om ett beslut av ett visst slag typiskt sett medför att kravet på påverkan är uppfyllt. Bedömningen ska alltså inte göras utifrån konsekvenserna i det specifika fallet.

37. Som redan framgått påverkar Försäkringskassans beslut inte själva rätten till eller storleken på förmånen. Försäkringskassans beslut gäller enbart hur utbetalningarna ska hanteras, dvs. vem som ska vara mottagare av ersättningen. Innebörden av beslutet är endast att utbetalning ska ske i enlighet med huvudregeln. Ett sådant beslut kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte anses ha en sådan grad av påverkan som krävs för att det ska kunna överklagas.

38. Försäkringskassans beslut att inte betala ut assistansersättning direkt till en assistansanordnare är alltså inte överklagbart.

Har en assistansanordnare rätt till domstolsprövning med stöd av EKMR?

39. Aido Care gör gällande att bolaget har rätt till domstolsprövning med stöd av EKMR.

40. För att artikel 6.1 i EKMR ska vara tillämplig krävs bl.a. att det är fråga om en tvist som gäller en rättighet eller skyldighet som kan hävdas ha sin grund i nationell rätt (se t.ex. HFD 2019 ref. 10).

41. Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra om den rättighet eller skyldighet som en enskild gör gällande följer av de bestämmelser som är tillämpliga i det enskilda fallet. Som framgått ovan ger nationell rätt inte assistansanordnare någon rätt att få assistansersättning utbetald direkt till anordnaren. Försäkringskassans ställningstagande innefattar därmed inte en prövning av Aido Cares civila rättigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i EKMR.

42. Aido Care har således inte rätt till domstolsprövning enligt EKMR.

Sammanfattning

43. Försäkringskassans ställningstagande att från ett visst datum inte betala ut assistansersättning direkt till Aido Care utgör inte ett överklagbart beslut. Inte heller har bolaget rätt till domstolsprövning på någon annan grund. Kammarrättens dom ska därför upphävas och förvaltningsrättens avvisningsbeslut fastställas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens avvisningsbeslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Saldén Enérus*, *Classon*, *Andersson*, *Svahn Starrsjö* och *von Essen*. Föredragande var justitiesekreteraren Jenni Nordquist.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2017-09-15, Eskilsson):

Rätt till assistansersättning är en förmån enligt socialförsäkringsbalken som är knuten till viss försäkrad person. Försäkringskassan får enligt 51 kap. 19 § socialförsäkringsbalken på begäran av den försäkrade besluta att ersättningen ska betalas ut till annan. Om ersättningen betalas ut till den försäkrade eller annan påverkar enligt förvaltningsrättens mening inte förmånen, dvs. den försäkrades assistansersättning. Enligt 113 kap. 2 § socialförsäkringsbalken får beslut i ärenden om förmåner enligt balken överklagas. Eftersom beslutet att stoppa utbetalningar av ersättning till bolaget inte avser eller påverkar en sådan förmån är beslutet inte överklagbart med stöd av balken.

Nästa fråga är om beslutet kan anses överklagbart med stöd av förvaltningslagen (1986:223) och rättspraxis. Ett beslut får enligt 22 § förvaltningslagen överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Av de principer som har utarbetats i rättspraxis framgår bl.a. att avgörande för ett besluts överklagbarhet är beslutets innebörd och faktiska verkningar för den som berörs av beslutet (se t.ex. RÅ 2010 ref. 72).

Förvaltningsrätten bedömer att beslutet saknar sådan påvisbar effekt som krävs för överklagbarhet. Det utgör nämligen endast ett beslut inom ramen för Försäkringskassans förvaltning av de försäkrades assistansersättning, som inte kan anses ha några direkta rättsverkningar. Vid denna bedömning har förvaltningsrätten bl.a. lagt vikt vid att det inte finns någon rätt att få assistansersättning utbetalad till ett visst assistansbolag.

Sammantaget anser rätten att beslutet inte kan prövas av allmän förvaltningsdomstol. Överklagandet ska därför avvisas. – Förvaltningsrätten avvisar överklagandet.

Kammarrätten i Stockholm (2017-10-05, Reimers, Bohlin och Nilsson Edin):

Frågan i målet är om förvaltningsrätten haft fog för sitt beslut att avvisa bolagets överklagande på den grunden att Försäkringskassans skrivelse den 15 augusti 2017 inte utgjort ett överklagbart beslut.

Först avgör kammarrätten om Försäkringskassans skrivelse utgör ett beslut. Skrivelsen har av Försäkringskassan getts beteckningen ”Administrativt ställningstagande” och har skickats till bolaget. Därefter har liknande skrivelser skickats till de assistansberättigade som anmält att utbetalningen av deras assistansersättning ska göras till bolaget.

I praxis har uttalats att kännetecknande för ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. I RÅ 2004 ref. 8 och RÅ 2007 ref. 7 ansågs skrivelser från myndigheter vara beslut trots att de inte betecknats som detta. I rättsfallen innehöll skrivelserna formuleringar som var påbudslänkande respektive hade karaktären av åläggande, trots att skrivelserna inte medförde några direkta rättsverkningar för den enskilde.

Försäkringskassans skrivelse innehåller ett uttalande om Försäkringskassans framtida handlande utan att i och för sig medföra något direkt åläggande för bolaget. Ur detta perspektiv framstår skrivelsen snarast som en ren informationsåtgärd. Konsekvensen av skrivelsen är dock att bolaget förlorar sin rätt att stå som betalningsmottagare för assistansersättning. I kombination med de skrivelser som Försäkringskassan skickat till de assistansberättigade får också skrivelsen en tydligare karaktär av beslut eftersom de assistansberättigades möjligheter att använda bolagets tjänster starkt begränsas.

Mot den bakgrunden anser kammarrätten att Försäkringskassans skrivelse utgör ett beslut.

Nästa del i bedömningen är att avgöra om beslutet är överklagbart. Kammarrätten konstaterar att det för bolagets del inte är fråga om någon förmån enligt socialförsäkringsbalken. Beslutet kan därför inte överklagas med stöd av socialförsäkringsbalken.

Överklagbarheten ska i stället avgöras med tillämpning av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Av de ovan nämnda rättsfallen RÅ 2004 ref. 8 och RÅ 2007 ref. 7 framgår bl.a. att beslut som har – eller åtminstone är ägnade att få – påvisbar effekt tillerkänns överklagbarhet. Även beslut som inte har rättsverkningar kan enligt rättsfallen anses ha en påvisbar effekt.

Kammarrätten anser att Försäkringskassans beslut har påvisbara effekter genom att utbetalningar av assistansersättning till bolaget inte längre ska göras. Beslutet är därför överklagbart.

Detta innebär att förvaltningsrättens beslut ska upphävas och målet visas åter till förvaltningsrätten för prövning med den utgångspunkten att Försäkringskassans skrivelse är ett överklagbart beslut. – Kammarrätten

upphäver förvaltningsrättens beslut och visar målet åter till förvaltningsrätten för prövning.