

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
78-11

meddelad i Stockholm den 12 oktober 2011

KLAGANDE

Socialnämnden i Bodens kommun
961 86 Boden

MOTPART

AA

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 15 december 2010 i mål nr 2666-10,
se bilaga

SAKEN

Stöd och service till vissa funktionshindrade

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens
domar och fastställer socialnämndens beslut.

YRKANDEN M.M.

Socialnämnden i Bodens kommun

Socialnämnden yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska undanröja
kammarrättens dom och fastställa socialnämndens beslut samt anför bl.a. följande.

Dok.Id 110661

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:30

I förarbetena till lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, anges att ledsagarservice är en insats för att underlätta för människor med omfattande funktionshinder att kunna delta i samhällslivet. Insatsen bör erbjudas personer som tillhör lagens personkrets men som inte har personlig assistans, för att t.ex. besöka vänner, delta i fritidsaktiviteter eller i kulturlivet. Insatsen beskrivs mycket knapphändigt i lagens förarbeten och de exempel som ges på situationer då ledsagning kan bli aktuell är ganska enkla och vardagliga situationer.

AA har ansökt om och blivit beviljad daglig verksamhet, vilken vid tidpunkten för överklagan inte var verkställd. Enligt senare uppgift från AA arbetar hon sedan den 23 september 2009 två dagar per vecka i ett arbete som hon uttrycker att hon trivs med. AA fungerar således i ett socialt sammanhang och har kontakt med andra anställda på sin arbetsplats även om hon inte har vänner i någon större omfattning. Hon vistas mest i sin lägenhet och har inte uttryckt något behov av att vilja ha det på något annat sätt. Hon har under 2007 och 2008 varit beviljad ledsagarservice vid tre tillfällen i samband med kortare resor till Piteå, Luleå och Stockholm. Socialnämnden anser att resan till Egypten inte är nödvändig för att AA ska uppnå lagstiftningens intentioner för att tillförsäkras goda levnadsvillkor.

Yttrande från Socialstyrelsen

Högsta förvaltningsdomstolen har inhämtat yttrande från Socialstyrelsen, som anför bl.a. följande.

Om en semesterresa är ett led i att t.ex. bryta isolering och komma i kontakt med andra människor kan en sådan resa anses ingå i vad insatsen ledsagarservice är avsedd att täcka. Vid bedömningen av om en person har behov av en insats för sin livsföring enligt LSS måste en jämförelse göras med den livsföring som kan anses normal för personer i samma ålder. Personer utan funktionshinder kan själva välja var de vill tillbringa sin semester och kan åka utomlands om de har ekonomiska förutsättningar för det. Om ledsagarservice endast kan beviljas för en kortare semesterresa till ett näraliggande land innebär det att personer med funktionshinder inte har samma möjligheter att leva som andra. Enligt

Socialstyrelsens mening kan det således anses höra till goda levnadsvillkor och för att kunna leva som andra att även göra en längre resa, om övriga förutsättningar för att bevilja insatsen är uppfyllda. AA har anfört att hon på grund av sin funktionsnedsättning inte kan göra resan utan stöd av en ledsagare. Enligt Socialstyrelsens mening saknas dock tillräckligt stöd för att ta ställning till om samtliga villkor för insatsen är uppfyllda i detta mål.

Yttrande från Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges Kommuner och Landsting har beretts tillfälle att avge yttrande och anfört bl.a. följande.

För att kunna hävda att en brukare har rätt till ledsagarservice utomlands måste det även finnas en skyldighet för kommunen att utföra ledsagarservice utanför landets gränser. Kommunallagens grundläggande kompetensbestämmelse medför att kommunal verksamhet bedrivs av kommuner och i Sverige. I speciallagstiftning kan undantag från denna princip regleras men så har inte i något fall skett. Ska undantag göras från en fundamental grundprincip inom kommunalrätten måste det enligt förbundets mening regleras i lag och kommunerna ska enligt den s.k. finansieringsprincipen ersättas för de kostnader ett sådant åtagande innebär. Utförandet av insatser faller till stor del inom kommunens ansvar för verkställighet av fattade beslut. Krav på verkställighet utomlands saknas.

Högsta förvaltningsdomstolen har i dom i mål nr 2764-09 konstaterat att olika omkostnader som kan uppstå för ledsagare inte ingår i insatsen. Den enskilde kan därmed bara ha rätt till själva insatsen ledsagning, preciserad till ett visst antal timmar. Var och hur ledsagningen utförs är en verkställighetsfråga. Lagens krav att den enskilde i största möjliga utsträckning ska ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges innebär dock inte att det är den enskilde som bestämmer över verkställighetsåtgärderna. En person som beviljats ledsagarservice enligt LSS kan få insatsen verkställd även om den medför omkostnader – under förutsättning att brukaren antingen har beviljats bistånd enligt socialtjänstlagen för omkostnaderna eller själv står för dessa.

Ledsagarservice utomlands torde däremot inte rymmas inom insatsen oavsett om brukaren löser omkostnadsfrågan.

AA har yttrat sig i målet.

Högsta förvaltningsdomstolen har den 9 februari 2011 beslutat att kammarättens dom tills vidare inte ska gälla.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering

LSS innehåller bestämmelser om rätt till vissa särskilt angivna insatser för personer med svåra funktionshinder. Av 7 § första stycket LSS följer att personer som tillhör lagens personkrets har rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service enligt 9 § 1 – 9 om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Ledsagarservice är en sådan insats, 9 § 3. Enligt 7 § andra stycket ska den enskilde genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna ska anpassas till mottagarens individuella behov och utformas så att de är lätt tillgängliga för dem som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.

I förarbetena till lagen (prop. 1992/93:159 s. 74) anförs bl.a. följande.

Ledsagarservice är en stödform som ursprungligen utvecklades för synskadade personer, men som senare kommit även andra grupper av funktionshindrade till del. Ledsagarservice är en betydelsefull verksamhet som kan underlätta för personer med omfattande funktionshinder att delta i samhällslivet. Ledsagning bör vara en uppgift som ingår i personlig assistans för dem som har sådant stöd. Servicen bör erbjudas personer som tillhör lagens personkrets men inte har personlig assistans, för att t.ex. besöka vänner, delta i fritidsaktiviteter eller kulturlivet eller bara promenera. Insatsen bör ha karaktären av personlig service och anpassas efter de individuella behoven.

Mål nr
78-11

I specialmotiveringen till bestämmelsen (a. prop. s. 178) anføres bl.a. att avsikten är att den enskilde ska få hjälp med att komma ut bland andra människor, exempelvis ledsagning för besök hos vänner eller vid deltagande i kulturlivet. Ledsagarservicen syftar till att bryta den isolering som ofta blir följden av ett omfattande funktionshinder.

Vad gäller den närmare innebörden av insatsen ledsagarservice har Högsta förvaltningsdomstolen i rättsfallet HFD 2011 ref. 8 konstaterat att förarbetena till bestämmelsen om ledsagarservice är mycket knapphändiga och uttalat bl.a. följande. Vad som menas med att delta i fritidsaktiviteter anges inte. Andra exempel som nämns tar sikte på ganska vardagliga aktiviteter såsom besök hos vänner och promenader. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening talade övervägande skäl för att lagstiftarens avsikt har varit att insatsen ledsagarservice tar sikte på en tämligen begränsad insats, avsedd att ge funktionshindrade som inte uppfyller förutsättningarna för personlig assistans ökade möjligheter att genomföra enklare aktiviteter och bryta social isolering. Omfattande insatser i assistansliknande former kan alltså inte anses ligga inom ramen för vad en kommun kan förpliktas att svara för som ledsagarservice enligt 9 § 3 LSS.

Bedömning

Ledsagning vid en utlandsresa kan i och för sig omfattas av insatsen ledsagarservice enligt 9 § 3 LSS, se RÅ 2003 ref. 79 I. Omständigheterna i det fallet var dock mycket speciella.

Den nu aktuella resan är av annan karaktär. Det är fråga om en två veckors semesterresa till Egypten. Den fråga som Högsta förvaltningsdomstolen har att ta ställning till är om ledsagning vid en semesterresa är en sådan aktivitet som 9 § 3 LSS avser att täcka. Högsta förvaltningsdomstolen har som ovan nämnts uttalat att övervägande skäl talar för att lagstiftarens avsikt varit att insatsen ledsagarservice tar sikte på en tämligen begränsad insats avsedd att ge funktionshindrade som inte uppfyller förutsättningarna för personlig assistans ökade möjligheter att genomföra enklare aktiviteter och bryta social isolering. Att åka på utrikes semesterresor kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens bedömning normalt inte

Mål nr
78-11

anses vara att genomföra en sådan enklare aktivitet som omfattas av insatsen ledsagarservice enligt 9 § 3. Med anledning härav saknar Högsta förvaltningsdomstolen skäl att ta ställning till om AA uppfyller övriga villkor för rätt till ledsagarservice.

Överklagandet ska därför bifallas.

Susanne Billum

Nils Dexe

Henrik Jermsten

Anita Saldén Enérus

Erik Nymansson

Ann-Charlotte Borlid

Föredragande justitiesekreterare

Avd. II

Föredraget 2011-09-07