



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Anna-Therese Melén

## Rätten till personlig assistans

- En rättsfallsstudie av HFD 2012 ref. 41 samt HFD 2015 ref. 46

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet  
15 högskolepoäng

Handledare: Anna Nilsson

Termin: HT17

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>4</b>
1.1 Allmänt	4
1.2 Uppsatsens övergripande syfte	4
1.3 Frågeställning	4
1.4 Avgränsningar	5
1.5 Perspektiv och metod	5
1.6 Forskningsläge	5
1.7 Material	6
1.8 Uppsatsens disposition	6
<b>2 REGELVERKET OM PERSONLIG ASSISTANS</b>	<b>7</b>
2.1 Bakgrund	7
2.2 Personlig assistans enligt LSS	8
2.2.1 Personkretstillhörighet	9
2.2.2 Den enskildes stödbehov	10
2.3 Statlig assistansersättning enligt SFB	12
<b>3 BEGREPPET GRUNDLÄGGANDE BEHOV</b>	<b>14</b>
3.1 Bakgrund	14
3.2 Tolkning av begreppet	16
<b>4 LAGSTIFTARENS SYFTE MED PERSONLIG ASSISTANS</b>	<b>18</b>
4.1 Syftet med LSS	18
4.2 Syftet med personlig assistans	19
<b>5 TILLÄMPNINGEN PÅ MYNDIGHETSNIVÅ</b>	<b>20</b>
5.1 Det delade huvudmannskapet mellan stat och kommun	20

<b>5.2</b>	<b>Myndigheternas beslutfattande</b>	<b>20</b>
5.2.1	Försäkringskassan som beslutande instans	21
5.2.2	Kommunen som beslutande instans	21
<b>5.3</b>	<b>Den enskildes överklaganderätt</b>	<b>22</b>
<b>6</b>	<b>RÄTTSPRAXIS</b>	<b>23</b>
<b>6.1</b>	<b>HFD 2012 ref. 41</b>	<b>23</b>
6.1.1	Fakta i målet	23
6.1.2	Domstolens argumentation	24
6.1.3	Sammanfattning	24
<b>6.2</b>	<b>HFD 2015 ref. 46</b>	<b>25</b>
6.2.1	Fakta i målet	25
6.2.2	Domstolens argumentation	25
6.2.3	Sammanfattning	26
<b>6.3</b>	<b>Myndigheternas tolkning av rättsfallen</b>	<b>26</b>
<b>7</b>	<b>ANALYS</b>	<b>28</b>
<b>7.1</b>	<b>HFD 2015 ref. 46</b>	<b>28</b>
<b>7.2</b>	<b>HFD 2012 ref. 41</b>	<b>31</b>
<b>7.3</b>	<b>Sammantagen bedömning</b>	<b>32</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>34</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>36</b>

# Summary

Personal assistance is a relief effort of great importance for people with disabilities. Two recent court cases, HFD 2012 ref. 41 and HFD 2015 ref. 46, have however resulted in several individuals losing their existing personal assistance and an increasing number of application rejections. It is the court's interpretation of the term basic needs in the cases that has caused this restrictive tendency.

The aim of this thesis is to investigate how compatible the court's interpretation of the term basic needs is in terms of the legislator's purpose of offering personal assistance in the first place. The conclusion is that there is reason to question the court's interpretation with reference to both the law text and the draft legislation. Nevertheless, this judicial area is complex and the court has a wide scope of interpretation to be able to take into consideration all the facts of each case.

# Sammanfattning

Personlig assistans är en viktig stödinsats för personer med funktionshinder. Två rättsfall på senare tid, HFD 2012 ref. 41 samt HFD 2015 ref. 46, har dock medfört att flera brukare fått sin assistans indragen samt att fler fått avslag på sin ansökan om personlig assistans. Det är domstolens restriktiva tolkning av begreppet grundläggande behov i de två rättsfallen som föranlett denna utveckling.

Syftet med denna uppsats är att undersöka i vilken utsträckning domstolens tolkning av begreppet grundläggande behov i de två rättsfallen förverkligar lagstiftarens intentioner med insatsen personlig assistans. Slutsatsen är att det finns anledning att ifrågasätta domstolens tolkning i ljuset av både lagtext samt förarbeten. Men rättsområdet är komplext och domstolen har ett vidsträckt tolkningsutrymme för att kunna ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

# Förkortningar

FB	Föräldrabalken
FN	Förenta Nationerna
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HSL	Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)
LASS	Lag (199:389) om assistansersättning
LSS	Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
Prop.	Proposition
Ref.	Referat
SFB	Socialförsäkringsbalk
SoL	Socialtjänstlag (2001:45)
SOU	Statens offentliga utredningar

# 1 Inledning

## 1.1 Allmänt

Under 2017 har det rasat en debatt i Sverige om personlig assistans. Orsaken är allt fler personer med svåra funktionshinder fått sin assistans indragen till följd av det rådande rättsläget. Framförallt är det två rättsfall, HFD 2012 ref. 41 samt HFD 2015 ref. 46, som föranlett en mer restriktiv tolkning av rätten till personlig assistans. Kritiken som uppkommit har varit omfattande och förbättrande åtgärder har krävts av både handikapporganisationer och oppositionspartier i riksdagen. Kort sagt, personlig assistans är ett ämne som berör. En del kritiker har hävdats att rättsläget inte är förenligt med det syfte med vilket personlig assistans infördes. I den här uppsatsen ämnar jag undersöka just denna fråga.

## 1.2 Uppsatsens övergripande syfte

Syftet med uppsatsen är att diskutera i vilken utsträckning HFD 2012 ref. 41 samt HFD 2015 ref. 46 förverkligar lagstiftarens intentioner med insatsen personlig assistans.

## 1.3 Frågeställning

Uppsatsens centrala forskningsfråga är:

- Hur förenlig är domstolens tolkning av det femte grundläggande behovet i HFD 2012 ref. 41 samt HFD 2015 ref. 46 i förhållande till lagtext samt förarbeten?

## 1.4 Avgränsningar

Arbetet utgår ifrån två rättsfall: HFD 2012 ref. 41 samt HFD 2015 ref. 46. Anledningen till att uppsatsen avgränsats till just dessa avgöranden är de konsekvenser som rättsfallen haft för möjligheten att erhålla personlig assistans. Annan rättspraxis på assistansområdet kommer därför inte att diskuteras mer än översiktligt. Uppsatsen har inte antagit ett internationellt perspektiv, utan fokus har legat på den svenska lagstiftningen. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som Sverige ratificerat, behandlas därför inte. Hur personlig assistans administreras kommer inte heller att beröras, annat än en kort redogörelse för vilka de beslutande myndigheterna är.

## 1.5 Perspektiv och metod

Uppsatsen har skrivits utifrån ett kritiskt perspektiv, då rättsenligheten av domstolens argumentation i HFD 2012 ref. 41 samt HFD 2015 ref. 46 har studerats. Även ett rättsutvecklingsperspektiv har nyttjats då den gällande rätten avseende personlig assistans har studerats över tid. Under arbetet har den rättsdogmatiska metoden använts, då svaret på forskningsfrågan har söks i de allmänt accepterade rättskällorna.<sup>1</sup>

## 1.6 Forskningsläge

På assistansområdet finns det både litteratur och artiklar som behandlar gällande rätt och de aktuella rättsfallen. Det finns även rapporter ifrån Socialstyrelsen samt Försäkringskassan som redogör för de konsekvenser som rättsfallen haft för brukare. Det finns dock inte mycket som skrivits om

---

<sup>1</sup> Korling och Zamboni (red.), 2017, s. 21.



förenligheten mellan HFD 2012 ref. 41 samt HFD 2015 ref. 46 i förhållande till lagstiftarens syfte med personlig assistans.

## **1.7 Material**

Uppsatsen är till stor del baserad på rättspraxis, förarbeten samt lagtext. Även styrdokument ifrån Försäkringskassan samt rapporter ifrån Socialstyrelsen och Inspektionen för Socialförsäkringen har använts. Viss litteratur på assistansområdet har också studerats.

## **1.8 Uppsatsens disposition**

Uppsatsen inleds med ett bakgrundskapitel som redogör för gällande rätt avseende personlig assistans och dess historik. I kapitel tre avhandlas innebörden av begreppet grundläggande behov. Därefter diskuteras lagstiftarens intentioner med insatsen personlig assistans. Dessa introducerande kapitel klargör hur personlig assistans bedöms och är av stor betydelse för att förstå den rättsliga argumentationen i HFD 2012 ref. 41 samt HFD 2015 ref. 46.

Därefter följer ett avsnitt som diskuterar myndigheternas tillämpning av rätten. I kapitel sex avhandlas rättsfallen och de konsekvenser som avgörandena haft för myndigheternas tillämpning. Det sista kapitlet återkopplar till frågeställningen och redovisar vad som framkommit under utredningen.

# 2 Regelverket om personlig assistans

## 2.1 Bakgrund

Under hösten 1988 tillsatte regeringen en kommitté med syfte att utreda kommunernas och landstingens insatser för människor med omfattande funktionshinder.<sup>2</sup> Kommittén fick namnet *1989 års handikapputredning*. Utredningens uppgift var att kartlägga och analysera socialtjänstens insatser för funktionshindrade samt habilitering och rehabilitering. Eventuella brister skulle leda till förslag ifrån utredningen på åtgärder och förbättringar på området.<sup>3</sup>

I utredningens delbetänkande *Handikapp och välfärd*?<sup>4</sup> presenterades en kartläggning över livssituationen för svårt handikappade, och dessa människor hade ofta sämre livsvillkor än de flesta.<sup>5</sup> Handikapputredningens huvudbetänkande *Handikapp – Välfärd – Rättvisa*<sup>6</sup> innehöll därför flera förslag som syftade till att förbättra stödet för människor med funktionsförhinder, bland annat föreslogs en ny rättighetslag om stöd och service till vissa funktionshindrade.<sup>7</sup>

I februari 1993 avlämnade regeringen en proposition med förslag om en omfattande reform av handikappolitiken, som till stor del baserades på handikapputredningens slutbetänkande.<sup>8</sup> I propositionen föreslogs en ny rättighetslag för personer med funktionshinder; lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Som komplement till LSS, förordade regeringen även lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS).

---

<sup>2</sup> Dir. 1988:53.

<sup>3</sup> Prop. 1992/93:159, s. 40.

<sup>4</sup> SOU 1990:19.

<sup>5</sup> Prop. 1992/93:159, s. 42 f.

<sup>6</sup> SOU 1991:46.

<sup>7</sup> Prop. 1992/93:159, s. 40.

<sup>8</sup> Prop. 1992/93:159.

Riksdagen antog propositionen i maj 1993, och de nya lagarna trädde i kraft den 1 januari 1994. Tidigare lagstiftning på området upphörde samtidigt att gälla.<sup>9</sup> Den stora nyhet som reformen introducerade var möjligheten till personlig assistans för personer med funktionshinder, vilket ansågs utgöra ett avgörande genombrott för den svenska handikapprörelsen.<sup>10</sup>

## 2.2 Personlig assistans enligt LSS

LSS innehåller bestämmelser om särskilda stöd- och serviceinsatser, däribland personlig assistans, för personer med svåra funktionshinder. Med funktionshinder avses den begränsning eller det hinder som gör att en person till följd av en skada eller sjukdom inte kan utföra en aktivitet på det sätt eller inom de gränser som kan anses normalt.<sup>11</sup> LSS är en rättighetslag, vilket innebär att en person är berättigad till insatser enligt lagen, så länge lagrekvisiten är uppfyllda.<sup>12</sup> Den enskilde har även rätt att överklaga beslut till förvaltningsdomstol. LSS är också en pluslag, dvs. lagen inskränker inte de rättigheter som den enskilde kan ha enligt annan lagstiftning, däribland socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) eller hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) (HSL).<sup>13</sup>

9 § 1–10 LSS anger de tio hjälpinsatser som kan beviljas enligt lagen.<sup>14</sup> Personlig assistans kan utgå som stödinsats enligt 9 § 2 LSS. Med personlig assistans avses ett personligt utformat stöd som ges i olika situationer av ett begränsat antal personer. Stödet ska vara knutet till den enskilde och inte

---

<sup>9</sup> Lag (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. och lag (1965:136) om elevhem för vissa rörelseförhindrade m.fl.

<sup>10</sup> Andén, Wästberg och Ekensteen, 2007, s. 16.

<sup>11</sup> Prop. 1992/93:159, s. 168.

<sup>12</sup> Ibid, s. 1.

<sup>13</sup> 4 § LSS; Prop. 1992/93:159, s. 171.

<sup>14</sup> De tio stödinsatserna är rådgivning och annat personligt stöd, personlig assistans, ledsagarservice, biträde av kontaktperson, avlösarservice i hemmet, korttidsvistelse utanför hemmet, korttidstillsyn för ungdomar över tolv år, boende i familjehem eller bostad med särskild service för ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet, bostad med särskild service för vuxna eller daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder.

någon verksamhet.<sup>15</sup> Den enskilde ska ha ett avgörande eller mycket stort inflytande över vem som ska utföra assistansen, när assistansen ska ges samt hur hjälpen ska ges.<sup>16</sup> Det finns ingen undre åldersgräns för att erhålla personlig assistans, men 9 b § LSS stadgar att personer som fyllt 65 år, endast har rätt att behålla assistans som redan beviljats eller ansökts om före 65-årsdagen.

Enligt 2 § LSS är det den enskildes hemkommun som svarar för den personliga assistansen. Det är däremot brukaren själv som bestämmer hur assistansen utförs. Antingen anställer den enskilde en personlig assistent, eller så anlitas assistenter ifrån exempelvis kommunen. Baserat på den enskildes val, betalar kommunen sedan ut ekonomiskt stöd för skäligen kostnader eller så ordnar kommunen biträde av personlig assistent.<sup>17</sup>

För att en person ska beviljas personlig assistans enligt LSS, måste individen tillhöra den personkrets som lagen omfattar *samt* vara i behov av insatsen. Dessa två materiella förutsättningar kommer nu att redogöras för i tur och ordning.

## 2.2.1 Personkretstillhörighet

För att erhålla personlig assistans måste den enskilde tillhöra någon av de tre personkretsar som LSS omfattar. I 1 § 1–3 LSS definieras dessa personkretsar som:

1. Personer med utvecklingsstörning, autism eller autismsliknande tillstånd
2. Personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller

---

<sup>15</sup> Prop. 1992/93:159, s. 62.

<sup>16</sup> Ibid, s. 174.

<sup>17</sup> Ibid.

3. Personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd och service.

Tillhörighet till den första och andra personkretsen bedöms i huvudsak utifrån medicinska diagnoser. Den tredje personkretsen bedöms utifrån en funktionsbedömning baserat på de svårigheter som en person har i sin dagliga livsföring till följd av funktionshinder och tar inte fasta på någon speciell diagnos.<sup>18</sup> Då tillhörighet till den första och andra personkretsen är diagnosstyrd, är tolkningsutrymmet för dessa grupper snävare än för den tredje gruppen.<sup>19</sup> Tillhörighet till den tredje personkretsen förutsätter dock att alla rekvisit som anges i 1 § 3 LSS är uppfyllda.<sup>20</sup> I förarbetena betonade lagstiftaren att dessa bedömningar borde utföras av personer med kunskap om funktionshinder för att säkerställa en hög kvalitet på besluten.<sup>21</sup>

## 2.2.2 Den enskildes stödbehov

Om en person tillhör LSS personkrets, är nästa steg att pröva individens behov av hjälpinsatser. 7 § första stycket LSS anger att personer som tillhör lagens personkrets har rätt till stöd- och serviceinsatser enligt 9 § 1–10 LSS, *om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och behovet inte tillgodoses på annat sätt*. Vid bedömningen huruvida den enskilde har behov av *sådan hjälp i sin livsföring*, utgår man från den livsföring som kan anses normal för en person i liknande ålder. Avseende bedömningen om behovet *är tillgodosett på annat sätt*, kan exempelvis det föräldraansvar som åvilar alla föräldrar enligt föräldrabalken (FB) bli aktuellt. Det ska dock vara så att

---

<sup>18</sup> Prop. 1992/93:159, s. 53 ff.

<sup>19</sup> Sjöberg, 2016, s. 16.

<sup>20</sup> Prop. 1992/93:159, s. 168.

<sup>21</sup> Ibid, s. 57.

behovet *faktiskt* tillgodoses på ett annat sätt, det räcker inte att behovet *kan* tillgodoses på annat sätt.<sup>22</sup>

Avseende rätten till personlig assistans, finns det i lagen ytterligare behovskrav förutom 7 § LSS. 9 a § första stycket LSS föreskriver att personlig assistans beviljas den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med *grundläggande behov*. Enligt paragrafen utgör grundläggande behov hjälp med personlig hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. En person måste vara i behov av hjälp med minst ett av dessa grundläggande behov för att beviljas personlig assistans. I kapitel tre kommer begreppet grundläggande behov att diskuteras mer i detalj.

9 a § andra stycket LSS föreskriver vidare att den som har rätt till personlig assistans för grundläggande behov även har rätt att beviljas personlig assistans för *andra personliga behov*, om behoven inte tillgodoses på annat sätt. Dessa behov medför ingen nödvändig förutsättning för att beviljas personlig assistans, men kan medföra ytterligare assistans om den enskilde har behov av hjälp med grundläggande behov.

Sammanfattningsvis, för att en person ska kunna erhålla personlig assistans enligt LSS, måste individen omfattas av personkretsen i 1 § 1–3 LSS samt vara i behov av insatsen. För detta krävs att rekvisiten i 7 § första stycket är uppfyllda samt att den enskilde behöver hjälp med sina grundläggande behov enligt 9 a § första stycket LSS.

---

<sup>22</sup> Prop. 1992/93:159, s. 172.

## 2.3 Statlig assistansersättning enligt SFB

Personlig assistans kan även beviljas genom statlig assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). Assistansersättning är ett ersättningsbidrag för den kostnad som den enskilde har för personlig assistans. Det är staten genom Försäkringskassan som prövar och betalar ut ersättningen.<sup>23</sup> Ursprungligen reglerades assistansersättningen i LASS. Reglerna flyttades dock senare över till SFB, som trädde i kraft den 1 januari 2011. I likhet med LSS, är 51 kap. SFB en rättighetslagstiftning.<sup>24</sup>

51 kap. 2–3 § SFB anger att en person måste tillhöra LSS personkrets (1 § 1–3 LSS) samt behöva hjälp med grundläggande behov (9 a § första stycket LSS) för att beviljas assistansersättning. De materiella förutsättningarna för att beviljas personlig assistans är alltså desamma oavsett om det rör sig om att erhålla personlig assistans enligt LSS eller SFB.<sup>25</sup> Den övre tidsgräns på 65 år som gäller för personlig assistans enligt LSS, gäller även för statlig assistansersättning.<sup>26</sup>

Det är den enskildes behov av assistans för grundläggande behov som avgör om personlig assistans ska utgå enligt LSS eller SFB. Om behovet av personlig assistans för grundläggande behov understiger 20 timmar per vecka i genomsnitt, är det den enskildes hemkommun som svarar för hela insatsen enligt LSS.<sup>27</sup> Om behovet överstiger 20 timmar per vecka, är det hemkommunen som finansierar de första 20 assistanstimmarna, medan Försäkringskassan betalar ut statlig assistansersättning för resterande timmar.<sup>28</sup> Statlig assistansersättning kan alltså utgå fr.o.m. den 21:a timmen per vecka. Viktigt att poängtera är att personlig assistans utgör samma

---

<sup>23</sup> Arvidsson, 2015, s. 143 f.

<sup>24</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, 2016, s. 21.

<sup>25</sup> Arvidsson, 2015, s. 144 f.

<sup>26</sup> 51 kap. 8 § SFB.

<sup>27</sup> Prop. 1996/97:150, s. 138.

<sup>28</sup> 51:3 SFB; Prop. 1996/97:150, s. 138.

stödinsats för den enskilde oavsett om den beviljas enligt LSS eller 51 kap. SFB.<sup>29</sup>

Enligt 51 kap. 11 § första stycket SFB utgår assistansersättningen med ett visst fastställt belopp per beviljad timme. I likhet med personlig assistans enligt LSS, är det brukaren själv som bestämmer hur assistansen anordnas. Statlig assistansersättning är på olika sätt avgränsad gentemot andra välfärdsinsatser, bland annat får inte ersättning beviljas för hälso- och sjukvårdsinsatser enligt HSL.<sup>30</sup> Sjukvårdande insatser enligt HSL är åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar eller skador.<sup>31</sup>

Den enskildes rätt till assistansersättning ska enligt 51 kap. 12 § SFB omprövas vartannat år eller vid väsentligt ändrade förhållanden. I november 2017 annonserade dock regeringen att de obligatoriska tvåårsprövningarna ska stoppas tillfälligt. Anledningen är att skapa mer förutsägbarhet för den enskilde, då ny restriktiv rättspraxis på området fått störst genomslag i samband med tvåårsprövningarna. Ändringen väntas träda i kraft den 31 mars 2018.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Socialstyrelsen, 2017, s. 14.

<sup>30</sup> 51 kap. 5 § SFB.

<sup>31</sup> 1 § HSL.

<sup>32</sup> Promemoria ”Vissa förslag om personlig assistans”, Socialdepartementet, s. 18 f.



# 3 Begreppet grundläggande behov

En förutsättning för att beviljas personlig assistans enligt LSS eller 51 kap. SFB är att den enskilde behöver hjälp med grundläggande behov. Begreppet grundläggande behov har alltså avgörande betydelse för den enskildes möjlighet att erhålla personlig assistans. Såsom anförts ovan, definieras dessa behov som hjälp med personlig hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade.<sup>33</sup>

## 3.1 Bakgrund

När LSS trädde i kraft den 1 januari 1994, fanns det inte angivet i lagtexten vilka behov som berättigade till personlig assistans. I förarbetena anfördes däremot att personlig assistans skulle beviljas för att klara *mycket personliga angelägenheter*, såsom personlig hygien, att äta samt att kommunicera med andra. Insatsen skulle även vara förbehållen *krävande eller i olika avseenden komplicerade fall*.<sup>34</sup> År 1995 tillsatte regeringen en utredning med syfte att utreda systemet rörande personlig assistans. Anledningen var att kostnaderna för den statliga assistansersättningen blivit mycket högre än beräknat, och utredningen hade som uppgift att lämna förslag på åtgärder som skulle bryta den ökade kostnadsutvecklingen.<sup>35</sup>

Baserat på utredningens slutsatser, presenterande regeringen en proposition med förslag om ändringar i LSS samt LASS.<sup>36</sup> Ett av förslagen var att klargöra vilka stödbehov som måste föreligga för att den enskilde ska ha rätt

---

<sup>33</sup> 9 a § 1 st. LSS.

<sup>34</sup> Prop. 1992/93:159, s. 171 f.

<sup>35</sup> Prop. 1995/96:146, s. 8

<sup>36</sup> Prop. 1995/96:146.

till personlig assistans. Regeringen ansåg att dessa behov skulle formuleras som ”praktisk hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och klä på sig eller att kommunicera med andra (de grundläggande behoven)”. Enligt regeringen innebar detta att det främst är personer med fysiska funktionshinder som kan erhålla personlig assistans. Undantagsvis torde även personer med psykiska funktionshinder omfattas, under förutsättning att karaktären och omfattningen av funktionshindret ställer krav på viss praktisk hjälp för att tillgodose grundläggande behov.<sup>37</sup>

Socialutskottet föreslog dock vissa ändringar av den föreslagna lagtexten.<sup>38</sup> Utöver de fyra angivna grundläggande behoven, ansåg utskottet att personlig assistans även borde kunna ges i situationer där den enskilde behöver kvalificerad hjälp i det dagliga livet. Till de fyra grundläggande behoven borde därför ett femte adderas, nämligen ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade”. Socialutskottets motivering var främst att ingen grupp som tidigare omfattats av personlig assistans skulle utestängas vid en definition. Framförallt skulle även fortsättningsvis personer med psykiska funktionshinder kunna beviljas personlig assistans.<sup>39</sup> Regeringens förslag riskerade nämligen att utesluta denna grupp ifrån möjligheten till personlig assistans. Socialutskottets förslag antogs av riksdagen och den 1 juli 1996 infördes begreppet grundläggande behov bestående av fem behov i 9 a § första stycket LSS.

Då den rättsliga argumentationen för uppkomsten av det femte grundläggande behovet ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” har stor betydelse för arbetet, kommer nu delar av socialutskottets betänkande att citeras:

---

<sup>37</sup> Prop. 1995/96:146 s. 12 f.

<sup>38</sup> Bet. 1995/96:SoU15.

<sup>39</sup> Ibid, s. 11 f.

”Insatsen personlig assistans skall förbehållas krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer, i regel av mycket personlig karaktär. Avgörande bör vara att den enskilde behöver personlig hjälp för att klara sin personliga hygien, för att klä sig och klä av sig, för att inta måltider eller för att kommunicera med andra. Avsikten bör emellertid vara att assistansen också skall ges i andra situationer där den enskilde behöver kvalificerad hjälp och som ingår i det vanliga livet. För barn med omfattade omvårdnadsbehov under hela eller stora del av dygnet kan personlig assistans även innefatta nödvändigt personligt stöd på grund av t.ex. epilepsi, extrem infektionskänslighet, hjärtsjukdom, eller andningsproblem. [...] Utskottet anser dock med inriktningen i motionerna att införande av en definition i LSS av personlig assistans inte får innebära att någon grupp som för närvarande i praxis omfattas av lagstiftningen helt utestängs från 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.”<sup>40</sup>

## 3.2 Tolkning av begreppet

I RÅ 2009 ref. 59 uttalade domstolen att de grundläggande behoven ska vara av visst integritetskänsligt slag för att personlig assistans ska kunna utgå.<sup>41</sup> Det är alltså inte alla moment avseende de grundläggande behoven som berättigar till personlig assistans. Vad som avses med varje grundläggande behov kommer nu översiktligt att diskuteras.

### *- Personlig hygien*

Enligt förarbetena åsyftas med personlig hygien situationer av mycket privat karaktär.<sup>42</sup> Det kan därför röra sig om hjälp med exempelvis dusch/bad, toalettbehov, tandborstning eller byte av blöja.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Bet. 1995/96:SoU15, s. 11 f.

<sup>41</sup> RÅ 2009 ref. 59, s. 8.

<sup>42</sup> Prop. 1992/93:159, s. 64.

<sup>43</sup> Försäkringskassan, Rättslig uppföljning 2015:2, s. 14.

*- Måltider*

För hjälp med måltider ska det röra sig om intagande av mat, alltså hjälp med att föra mat till munnen.<sup>44</sup> I RÅ 2009 ref. 59 klargjorde domstolen att hjälp med att laga mat, att få mat på tallriken eller att skära och dela mat inte omfattas av behovet.<sup>45</sup>

*- På- och avklädning*

Här ska det röra sig om ett hjälpbehov av mycket kropps nära karaktär. Det omfattar därför på- och avklädning av kläder närmast kroppen, såsom underkläder, byxor, tröja, kjol eller strumpor.<sup>46</sup>

*- Att kommunicera med andra*

Detta behov innebär att den enskilde behöver hjälp av en person för att kunna kommunicera med andra människor.<sup>47</sup>

*- Annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade*

Detta behov avhandlas i HFD 2012 ref. 41 samt HFD 2015 ref. 46, som kommer att diskuteras i kapitel sex. Denna redogörelse kommer därför endast omfatta den innebörd som behovet ansågs ha innan rättsfallen. Enligt tidigare praxis har behovet omfattat aktiv tillsyn av övervakande karaktär med anledning av psykiskt tillstånd eller medicinsk problematik.<sup>48</sup> Med aktiv tillsyn med anledning av psykiskt tillstånd avses tillsyn på grund av aggressivt beteende hos brukaren, som kan innebära skada för omgivningen. För aktiv tillsyn med anledning av medicinsk problematik ska det röra sig om s.k. egenvård.<sup>49</sup> Egenvård definieras som en hälso- och sjukvårdande åtgärd som en legitimerad yrkesutövare bedömt att patienten själv, eller dennes personliga assistent kan utföra.<sup>50</sup>

---

<sup>44</sup> Försäkringskassan, Rättslig uppföljning 2015:2, s. 20.

<sup>45</sup> RÅ 2009 ref. 59, s. 9.

<sup>46</sup> Försäkringskassan, Rättslig uppföljning 2015:2, s. 17.

<sup>47</sup> Ibid, s. 23.

<sup>48</sup> Rå 2003 ref. 33.

<sup>49</sup> Försäkringskassan, Rättslig uppföljning 2015:2, s. 29 ff.

<sup>50</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, 2016, s. 24 f.

## 4 Lagstiftarens syfte med personlig assistans

Personlig assistans är en av tio stödinsatser som kan utgå enligt LSS. En fullständig bild av syftet med personlig assistans går därför inte att uppnå utan att också studera lagens avsikter. Nedan kommer därför både ändamålen med LSS samt personlig assistans att presenteras. 51 kap. SFB kommer inte att behandlas då denna reglering huvudsakligen fokuserar på administrativa regler för Försäkringskassan, och inte syftet med personlig assistans.<sup>51</sup>

### 4.1 Syftet med LSS

I 5 § LSS anges att stödinsatser enligt lagen skall främja jämlikhet i levnadsvillkoren för de personer som omfattas. Stadgandet är en direkt konsekvens av handikapputredningens påstående att personer med funktionshinder ofta har sämre levnadsvillkor än de flesta. I propositionen till LSS betonas därför att ingen människa är värd mer än någon annan och att detta inte förändras pga. funktionshinder.<sup>52</sup> En individ med funktionshinder har rättigheter som alla andra, och lagen ska underlätta för funktionshindrade att hävda dessa rättigheter gentemot det allmänna.<sup>53</sup> Människor med funktionshinder ska inte känna sig utlämnade till vad de uppfattar som myndigheters godtycke i relation till stödåtgärder. De offentliga hjälpinsatserna ska så långt som möjligt bidra till att människor med funktionshinder kan leva ett normalt liv.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, 2016, s. 21.

<sup>52</sup> Prop. 1992/93:159, s. 43.

<sup>53</sup> Ibid, s. 49 f.

<sup>54</sup> Ibid, s. 43.

6 § första stycket LSS stadgar att den enskilde i största möjliga utsträckning ska ha inflytande och medbestämmande över de insatser som kan erhållas enligt lagen. Denna självbestämmanderätt är också ett resultat av handikapputredningens slutsatser, då utredningen fann att många individer med funktionshinder saknade möjlighet att bestämma över sin egen livssituation och påverka utformningen av stödinsatser. I 7 § andra stycket LSS poängteras att insatser enligt lagen ska tillförsäkra brukare goda levnadsvillkor och stärka möjligheten att leva ett självständigt liv.

## 4.2 Syftet med personlig assistans

Enligt lagstiftaren innefattar personlig assistans ett personligt stöd, som ska ge den funktionshindrade ökade möjligheter till ett självständigt liv och aktivt deltagande i samhällslivet. Personlig assistans innebär att brukare får tillgång till ett mänskligt hjälpmedel, som utför det som den enskilde inte själv klarar av. Stödet ska finnas tillgängligt i skilda situationer och under olika tider på dygnet. Den personliga assistenten skall sträva efter kontinuitet i stödet för att skapa trygghet för den enskilde och dennes närstående. I linje med den självbestämmanderätt som eftersträvas enligt LSS, ska brukaren ha ett avgörande, eller i vart fall, mycket stort inflytande över vem som anställs som personlig assistent samt hur assistansen utförs.<sup>55</sup> Enligt lagstiftaren bör personlig assistans alltid övervägas som alternativ för barn och ungdomar till att bo utanför familjehemmet och för vuxna till att bo på institution.<sup>56</sup> Personlig assistans är även att föredra framför att den enskilde bor i en gruppboende eller i en särskilt anpassad bostad för vuxna.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Prop. 1992/93:159, s. 174.

<sup>56</sup> Ibid, s. 64.

<sup>57</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, 2015, s. 61.

# 5 Tillämpningen på myndighetsnivå

## 5.1 Det delade huvudmannskapet mellan stat och kommun

Baserat på omfattningen av den enskildes grundläggande behov, är det antingen den enskildes hemkommun eller staten genom Försäkringskassan som beviljar den personliga assistansen. Anledningen till det delade huvudmannskapet är att avlasta kommunerna ifrån allt för höga kostnader för personlig assistans. Den enskildes möjlighet att beviljas personlig assistans ska nämligen inte riskera att bli beroende av kommunalpolitiska prioriteringar.<sup>58</sup> Även om det finns två huvudmän, är det kommunerna som har ansvaret för att anordna den personliga assistansen. Försäkringskassans roll är endast att bedöma den enskildes rätt till statlig assistansersättning och därefter betala ut ersättningen.<sup>59</sup>

## 5.2 Myndigheternas beslutfattande

Vid bedömningen av en persons rätt till personlig assistans, ska Försäkringskassan och kommunerna tolka och tillämpa reglerna om personlig assistans. I sina avgöranden, är myndigheterna skyldiga att följa vägledande praxis på området, vilket i första hand utformas av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). Försäkringskassan och kommunerna har således stor betydelse för de konsekvenser som rättspraxis får för enskilda brukare.

---

<sup>58</sup> Prop. 1992/93:159, s. 68.

<sup>59</sup> Ibid, s. 69.

## 5.2.1 Försäkringskassan som beslutande instans

För att styra och skapa en enhetlig handläggning av den statliga assistansersättningen använder Försäkringskassan olika styrdokument, såsom domsnytt, informationsmeddelanden, samt vägledningar.<sup>60</sup> Domsnytt är en intern databas, där det publiceras prejudicerande domar med kommentarer. Informationsmeddelanden publiceras till hjälp för handläggare och är bindande inom myndigheten. Även vägledningarna syftar till att assistera Försäkringskassans medarbetare och redogör för relevant lagstiftning, rättspraxis, förarbeten samt förordningar.<sup>61</sup> Den senaste vägledningen angående statlig assistansersättning publicerades i augusti 2017.<sup>62</sup>

## 5.2.2 Kommunen som beslutande instans

Även kommunerna har riktlinjer för bedömningen av personlig assistans enligt LSS. Till skillnad från Försäkringskassan, är riktlinjerna dock lokala dvs. varje kommun utformar egna riktlinjer. När Socialstyrelsen<sup>63</sup> på uppdrag av regeringen analyserade insatsen personlig assistans år 2015, fann myndigheten att kommunernas riktlinjer varierade både avseende innehåll och utformning.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Inspektionen för socialförsäkringen, 2016, s. 29.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Försäkringskassan, Vägledning 2003:6 version 17.

<sup>63</sup> Socialstyrelsen är en statlig myndighet under Socialdepartementet.

<sup>64</sup> Socialstyrelsen, 2015, s. 21.



## 5.3 Den enskildes överklaganderätt

LSS och 51 kap. SFB är rättighetslagar, vilket innebär att beslut kan överklagas till domstol.<sup>65</sup> Beslut av Försäkringskassan eller den enskildes hemkommun kan överklagas till förvaltningsdomstol enligt den ordning som gäller för förvaltningsbesvär, dvs. beslutet ska beröra den enskilde, gå honom eller henne emot samt vara överklagbart.<sup>66</sup> Förvaltningsrättens beslut kan i sin tur överklagas till kammarrätt, antingen av den enskilde själv eller av den myndighet som fattade det ursprungliga beslutet. Om den enskilde fått ett gynnande beslut, är det endast myndigheten som har rätt att överklaga. För att kammarrätten ska kunna pröva en dom, krävs dock prövningstillstånd. Prövningstillstånd krävs även för att HFD ska kunna pröva domar ifrån kammarrätten.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Bergstrand, 2015, s. 10.

<sup>66</sup> Prop. 1992/93:159, s. 69.

<sup>67</sup> Bengtsson (red.), 2005, s. 230 f.

# 6 Rättspraxis

År 2012 och 2015 kom två prejudicerande domar ifrån HFD avseende tolkningen av det femte grundläggande behovet ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade”. Nedan kommer nu rättsfallen att behandlas i kronologisk ordning.

## 6.1 HFD 2012 ref. 41

### 6.1.1 Fakta i målet

HFD 2012 ref. 41 handlade om en flicka (F.H.) född 2003, som hade både autism och en medfödd bindvävssjukdom som gav upphov till betydande smärta. F.H. hade ett dagligt behov av varma bad för att motverka denna smärta samt massage för att undvika att vara vaken flera timmar nattetid. Det var ostridigt i målet att insatserna hade medicinsk effekt.

Flickan hävdade rätt till personlig assistans för hjälp med det grundläggande behovet ” annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade”, då det var av stor vikt att den person som utförde insatserna hade ingående kunskaper om hennes funktionshinder för att de skulle utföras på ett korrekt sätt. Det faktum att flickan hade autism medförde också att behandlingarna inte kunde utföras av för henne okända personer. Hemkommunen avslög dock flickans ansökan om assistans enligt LSS med motiveringen att hon inte hade behov av hjälp med de grundläggande behoven enligt 9 a § första stycket LSS.

## 6.1.2 Domstolens argumentation

Domstolen inledde med att konstatera att det var ostridigt att F.H. tillhörde den personkrets som avses i 1 § 1 LSS. Frågan i målet var istället huruvida flickans medicinskt motiverade varma bad och massage var att betrakta som grundläggande behov enligt 9 a § första stycket LSS. Domstolen anförde då att hälso- och sjukvårdande insatser enligt HSL inte skulle beaktas vid bedömningen av rätten till personlig assistans enligt LSS. Vidare kunde inte sjukvårdande insatser i form av s.k. egenvård hänföras till begreppet grundläggande behov enligt 9 a § första stycket LSS, men kunde utgöra andra personliga behov enligt 9 a § andra stycket LSS.

HFD hänvisade slutligen till RÅ 2009 ref. 57, och stadgade att det gällande personlig assistans ska vara fråga om hjälp eller stöd av mycket privat karaktär och att insatsen ska vara förbehållen situationer av krävande eller på annat sätt komplicerad natur, i regel av mycket personligt slag. Domstolen ansåg att det hjälpbehov som F.H. hade avseende varma bad och massage inte var av den karaktär som åsyftades gällande de grundläggande behoven enligt 9 a § första stycket LSS. HFD ansåg därför att flickan inte hade rätt till personlig assistans enligt LSS.

## 6.1.3 Sammanfattning

I målet gjorde HFD bedömningen att varken hälso- och sjukvårdande insatser enligt HSL eller hjälp med egenvård kan hänföras till de grundläggande behoven i 9 a § första stycket LSS. Domstolen gjorde därmed avsteg ifrån tidigare praxis som ansett att egenvård kunnat omfattas av det grundläggande behovet ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” vid aktiv tillsyn av övervakande karaktär med anledning av medicinsk problematik.

## **6.2 HFD 2015 ref. 46**

### **6.2.1 Fakta i målet**

HFD 2015 ref. 46 handlade om en kvinna (E.S.) som sedan födseln haft sjukdomen cystisk fibros, och därmed behövde hjälp med avancerad andningsgymnastik för att hosta upp slem ifrån lungorna. Ibland drabbades E.S. även av lungblödningar, som kunde vara livshotande och som behövde omedelbar behandling. E.S. hade sedan 1996 erhållit assistansersättning för i genomsnitt 40 timmar i veckan.

År 2012 beviljade Försäkringskassan kvinnan fortsatt assistansersättning med motiveringen att kvinnan hade behov av ständig och aktiv tillsyn, och att denna tillsyn omfattades av det grundläggande behovet ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade.” Allmänna ombudet för socialförsäkringen överklagade dock beslutet till förvaltningsdomstol, och hävdade att E.S. behov av andningsgymnastik inte behövde utföras av någon med ingående kunskaper om henne. Att kvinnan dessutom hade behov av att någon fanns till hands vid ev. lungblödningar medförde inte heller att hon var i behov av sådan aktiv tillsyn av övervakande karaktär med anledning av medicinsk problematik som enligt praxis kunde hänföras till det grundläggande behovet ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade.”

### **6.2.2 Domstolens argumentation**

HFD inledde med att anföra det var ostridigt att kvinnan tillhörde den personkrets som avses i 1 § 3 LSS. Kvinnan hade alltså rätt till assistansersättning förutsatt att hon hade behov av personlig assistans för sina grundläggande behov i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan.

Frågan i målet var huruvida behovet av hjälp med andningsgymnastik och tillsyn på grund av lungblödningar kunde hänföras till det grundläggande behovet ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade.” Domstolen fann med grund i ett uttalande ifrån socialutskottet vid tidpunkten för införande av begreppet grundläggande behov i LSS, att ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” uteslutande tar sikte på individer med psykiska funktionshinder. Då kvinnan inte hade ett psykiskt funktionshinder kunde hon inte beviljas assistansersättning baserat på detta grundläggande behov.

### **6.2.3 Sammanfattning**

HFD ansåg alltså att det grundläggande behovet ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” endast kan hänföras till personer med psykiska funktionshinder. Domstolen bröt därmed ifrån tidigare praxis, som ansett att behovet kunnat omfatta både personer med psykiska såväl som fysiska funktionshinder.

## **6.3 Myndigheternas tolkning av rättsfallen**

Både Försäkringskassans och kommunernas bedömningar av rätten till personlig assistans har påverkats av de två domarna.<sup>68</sup> Med anledning av HFD 2015 ref. 46, gav Försäkringskassan i december 2015 ut ett rättsligt ställningstagande som stadgade att det endast är personer med psykiska funktionsnedsättningar som kan beviljas personlig assistans för det femte grundläggande behovet ”sådan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om personen”.<sup>69</sup> Försäkringskassan hävdade dessutom att behovet måste kunna kopplas till något av de andra fyra grundläggande behoven, för att utgöra ett grundläggande behov. Det är således inte ett behov som står för sig självt.

---

<sup>68</sup> Socialstyrelsen, 2017, s. 7.

<sup>69</sup> Försäkringskassan, Domsnytt 2015:041, s. 2 f.

Till grund för tolkningen låg HFD 2015 ref. 46, tidigare rättspraxis samt lagens förarbeten.<sup>70</sup>

I maj 2016 anförde Försäkringskassan i ett informationsmeddelande, att varken egenvård eller hälso- och sjukvårdsåtgärder enligt HSL kan utgöra ett grundläggande behov enligt 9 a § LSS.<sup>71</sup> Till stöd för bedömningen låg HFD 2012 ref. 41. Tidigare hade Försäkringskassan ansett att egenvård kunde hänföras till det grundläggande behovet ”hjälp som förutsätter ingående kunskaper” avseende bland annat aktiv tillsyn av övervakande karaktär med anledning av medicinsk problematik i samband med exempelvis epilepsi eller astma. Men denna bedömning hade enligt myndigheten varit för generös.<sup>72</sup>

Rättsfallen har alltså medfört direkta konsekvenser för brukare med personlig assistans. Enligt Socialstyrelsens rapport ifrån december 2017, har domarna inneburit att personer som tidigare beviljats personlig assistans fått denna indragen. Framförallt har barn med behov av hjälp med egenvård påverkats.<sup>73</sup> Även antalet personer som fått avslag på sin ansökan om personlig assistans har ökat. Socialstyrelsen menar dock att de fulla konsekvenserna av domarna inte går att se fullt ut än.<sup>74</sup> Försäkringskassan har också i ett ställningstagande ifrån december 2017, uppgett att antalet personer som beviljats assistansersättning har minskat på grund av rättsfallen.<sup>75</sup>

---

<sup>70</sup> Försäkringskassan, Domsnytt 2015:041, s. 3.

<sup>71</sup> Försäkringskassan, Informationsmeddelande 2016:063.

<sup>72</sup> Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2017:14, s. 24 f.

<sup>73</sup> Socialstyrelsen, 2017, s. 7 f.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2017:14, s. 38.

## 7 Analys

Domstolens tolkning av det femte grundläggande behovet ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” i HFD 2012 ref. 41 samt HFD 2015 ref. 46 har medfört en mer restriktiv tolkning av begreppet grundläggande behov i 9 a § första stycket LSS. Då begreppet har avgörande betydelse för rätten till personlig assistans enligt LSS samt SFB, har rättsfallen påverkat både kommunernas och Försäkringskassans handläggning. Det nya rättsläget har medfört att personer som tidigare haft personlig assistans har fått denna indragen och att allt fler fått avslag på sin ansökan om personlig assistans. Rättsutvecklingen har således orsakat stor oro inom brukarrörelsen.

Arbetet har utgått ifrån följande frågeställning: Hur förenlig är domstolens tolkning av det femte grundläggande behovet i HFD 2012 ref. 41 samt HFD 2015 ref. 46 i förhållande till lagtext samt förarbeten? Nedan kommer frågeställningen att besvaras och först kommer HFD 2015 ref. 46 att avhandlas, för att sedan följas av HFD 2012 ref. 41.

### 7.1 HFD 2015 ref. 46

När LSS introducerades i början av 1994, fanns inte begreppet grundläggande behov i lagtexten. Det var inte förrän 1996 som begreppet infördes. Anledningen var att förtydliga vilka behov som faktiskt berättigar till personlig assistans. Regeringen föreslog att grundläggande behov skulle omfatta praktisk hjälp med personlig hygien, måltider, på- och avklädning samt att kommunicera med andra. Socialutskottet föreslog dock att ett femte grundläggande behov skulle adderas, nämligen ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade”. Anledningen till tillägget

var främst att personer som tidigare fått personlig assistans inte skulle exkluderas vid införandet av en definition.

I HFD 2015 ref. 46 anförde domstolen att det endast är personer med psykiska funktionshinder som kan beviljas assistans för det grundläggande behovet ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade”. Till stöd för denna tolkning anförde HFD att det var socialutskottets avsikt att endast personer med psykiska funktionshinder skulle omfattas av behovet. Det är sant att socialutskottet föreslog ett femte grundläggande behov för att inte exkludera personer med psykiska funktionshinder ifrån rätten till personlig assistans. Utskottet ansåg nämligen att regeringens förslag kunde medföra att endast personer med fysiska funktionshinder fortsättningsvis hade rätt till personlig assistans.

Frågan är dock om socialutskottet *endast* åsyftade att det femte grundläggande behovet skulle hänföras till personer med psykiska funktionshinder. Det finns omständigheter som tvärtemot tyder på det motsatta. I sitt betänkande yttrade utskottet bl.a. följande: ”Personer med enbart psykiska funktionshinder *t.ex.* [min kursivering] 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”.<sup>76</sup> Om utskottet endast avsett att personer med psykiska funktionshinder skulle omfattas, kan man ifrågasätta varför utskottet valde att använda *t.ex.* Förkortningen medför att man kan tolka uttalandet som att personer med psykiska funktionshinder enbart utgör exempel på människor som kan omfattas av det femte grundläggande behovet.

Att socialutskottet endast avsett inkludera personer med psykiska funktionshinder, kan även ifrågasättas i relation till följande uttalande ifrån utskottet:

---

<sup>76</sup> Bet. 1995/96:SoU15, s. 12.



”Avgörande bör vara att den enskilde behöver personlig hjälp för att klara sin personliga hygien, för att klä sig och klä av sig, för att inta måltider eller för att kommunicera med andra. Avsikten bör emellertid vara att assistansen också skall ges i andra situationer där den enskilde behöver kvalificerad hjälp och som ingår i det vanliga livet. För barn med omfattade omvårdnadsbehov under hela eller stora del av dygnet kan personlig assistans även innefatta nödvändigt personligt stöd på grund av t.ex. epilepsi, extrem infektionskänslighet, hjärtsjukdom, eller andningsproblem.”<sup>77</sup>

Här nämner socialutskottet att begreppet grundläggande behov även borde omfatta vissa typer av omvårdnadsbehov, såsom personligt stöd på grund av sjukdom. Utskottets exemplifiering av sjukdomsproblematik är inte begränsad till psykiska åkommor utan omfattar olika typer av hälsoproblem. Om utskottet bara avsett att psykiska funktionshinder skulle hänföras till det femte grundläggande behovet, hade inte den sjukvårdsproblematik som nämnts rymts inom begreppet. Det framstår därför som tvivelaktigt att utskottet velat begränsa det femte grundläggande behovet till att endast inkludera personer med psykiska funktionsnedsättningar.

I Försäkringskassans rättsliga ställningstagande med anledning av domen, framförs att det femte grundläggande behovet behöver kopplas till något utav de andra grundläggande behoven för att bli aktuellt. Försäkringskassan har alltså tolkat innebörden av behovet ännu mer snävt än domstolen. Stödet för denna tolkning är dock knapphändigt. Varken i själva domslutet eller i utskottets betänkande, nämns det något krav på samband mellan det femte grundläggande behovet och något av de andra fyra behoven. Av lagtexten går det inte heller att utläsa något sådant krav, tvärtom verkar varje grundläggande behov i 9 a § LSS ha en självständig innebörd.

---

<sup>77</sup> Bet. 1995/96:SoU15, s. 11.

## 7.2 HFD 2012 ref. 41

I målet ansåg domstolen att flickans medicinska behov av varma bad och massage inte omfattades av det grundläggande behovet ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade”. I domslutet anförde HFD att varken hälso- eller sjukvårdsinsatser enligt HSL eller egenvård kunde hänföras till grundläggande behov i 9 a § första stycket LSS. Rätten diskuterade dock aldrig om flickans medicinska behandlingar utgjorde hälso- och sjukvårdsinsatser enligt HSL eller egenvård.

I SFB finns ett uttryckligt förbud emot att bevilja assistansersättning för hälso- och sjukvårdsinsatser enligt HSL. I LSS finns inte ett sådant förbud. Förarbetena till LSS ger inte heller stöd för en sådan tolkning. Då målet avsåg flickans rätt till personlig assistans *enligt LSS*, synes HFD ha gjort denna bedömning utan existensen av ett uttryckligt förbud.

Avseende domstolens uttalande att egenvård inte kan hänföras till begreppet grundläggande behov, finns det inte stöd för denna tolkning i LSS eller SFB. I förarbetena avhandlas överhuvudtaget inte frågan om egenvård kan hänföras till begreppet grundläggande behov. Domstolens bedömning har således inte uttryckligt stöd i förarbetena eller i lagtexten. Besvärande är dessutom att HFD tidigare funnit att egenvård i form av aktiv tillsyn av övervakande karaktär med anledning av medicinsk problematik kunnat hänföras till det femte grundläggande behovet.

Vidare, i socialutskottets betänkande anfördes följande: ”För barn med omfattade omvårdnadsbehov under hela eller stora del av dygnet kan personlig assistans även innefatta nödvändigt personligt stöd på grund av t.ex. epilepsi, extrem infektionskänslighet, hjärtsjukdom, eller andningsproblem.”<sup>78</sup> Att egenvård inte omfattas synes därför gå emot socialutskottets intentioner med införandet av ett femte grundläggande behov, då domen medför att barn

---

<sup>78</sup> Bet. 1995/96:SoU15, s. 11.

med omfattande omvårdnadsbehov faller utanför begreppet. Socialstyrelsen har dessutom i sin rapport ifrån december 2017 bekräftat att barn i behov av egenvård påverkats negativt av domen.

### **7.3 Sammantagen bedömning**

Beslut avseende personlig assistans har stor påverkan för den enskilde. För personer med funktionshinder innebär personlig assistans en möjlighet att få mer kontroll över sin livssituation och bättre levnadsvillkor. Ämnet berör och orsakar debatt, vilket har varit tydligt i Sverige under 2017. Framförallt är det två prejudicerande rättsfall som har fått tag emot mycket kritik: HFD 2012 ref. 41 samt HFD 2015 ref. 46.

Ovan har förenligheten av domstolens tolkning av det femte grundläggande behovet i de två rättsfallen diskuterats med utgångspunkt i lagtext och förarbeten. Det har framkommit att det finns förhållanden som pekar på diskrepans mellan domstolens tolkning och vad som stadgas i lagtext samt förarbeten. Gällande HFD 2015 ref. 46 går det att ifrågasätta om socialutskottet endast avsåg att det femte grundläggande behovet skulle omfatta personer med psykiska funktionshinder. Avseende HFD 2012 ref. 41 finns det inget direkt stöd i varken förarbeten eller lagtext att hälso- och sjukvårdsåtgärder enligt HSL eller egenvård inte skulle kunna utgöra grundläggande behov enligt 9 a § första stycket LSS.

Att HFD har tolkat det femte grundläggande behovet tvivelaktigt, har vidare stöd i att regeringen föreslagit att de s.k. tvåårsprövningarna avseende statlig assistansersättning ska stoppas tillfälligt med start den 31 mars 2018. Anledningen till förslaget är enligt regeringen att ny restriktiv rättspraxis (HFD 2012 ref. 41 samt HFD 2015 ref. 46) fått störst genomslag i samband med dessa prövningar. Regeringen har alltså tagit vissa åtgärder för att stoppa rättsverkningarna av domarna.

Rättsområdet är dock komplext och domstolen har ett tolkningsutrymme avseende regelverket. Om lagtexten varit för preciserad hade detta kunnat leda till bristande flexibilitet i relation till omständigheterna i det specifika fallet.

Slutligen, anledningen till att både LSS samt SFB fick formen av rättighetslagstiftningar var enligt lagstiftaren för att den enskilde skulle veta vilka rättigheter som denne kunde begära av det allmänna förutsatt att lagrekvisiten var uppfyllda. Personer med funktionshinder skulle inte längre behöva kämpa för sina rättigheter, utan lagarna skulle underlätta för enskilda att kräva dessa rättigheter. Domstolens restriktiva tolkning av det femte grundläggande behovet medför dock att det blir svårt för individer att läsa lagtexten och förstå vad ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” faktiskt innebär. Så oavsett förenligheten mellan domstolens tolkning av behovet och lagtext samt förarbeten, behövs ett förtydligande av behovet för att brukare ska kunna veta vilka behov som faktiskt berättigar till personlig assistans.

# Käll- och litteraturförteckning

## Källor

### Offentligt Tryck

Kommittédirektiv 1988:53 Samhällets stöd för människor med funktionshinder.

SOU 1990:19 Handikapp och välfärd?.

SOU 1991:46 Handikapp, välfärd och rättvisa.

Proposition 1992/93:159 Om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Proposition 1995/96:146 Vissa frågor om personlig assistans.

Proposition 1996/97:150 1997 års ekonomiska vårproposition.

Betänkande 1995/96:SoU15 Vissa frågor om personlig assistans.

Promemoria Vissa förslag om personlig assistans, Socialdepartementet, 2017-11-29.

## Litteratur

Andén, Gerd, Claesson Wästberg, Inger & Ekensteen Vilhelm, *Personlig assistans*, tredje upplagan, Förlaget Robert Larson AB, Johanneshov, 2007.

Arvidsson, Elisabeth, *Socialförsäkringsrätt*, första upplagan, Gleerups, Malmö, 2015.

Bergstrand, Bengt Olof, *LSS 2015 – Stöd och service till vissa funktionshindrade*, första upplagan, Komlitt, Helsingborg, 2015.

Försäkringskassan, *Personkrets och grundläggande behov. Bedömningen av grundläggande rekvisit för assistansersättning*. Rättslig uppföljning 2015:2, 2015.

Försäkringskassan, *Informationsmeddelande Assistansersättning – hälso- och sjukvård eller egenvård*, IM 2016:065, 2016.

Försäkringskassan, *Assistansersättning Vägledning 2003:6*, Version 17, 2017.

Försäkringskassan, *Assistansersättning. Inflöde, utflöde och konsekvenser av ändrad rättspraxis*. Socialförsäkringsrapport 2017:14, 2017.

Försäkringskassan, *Domsnytt 2015;041*, gällande Högsta förvaltningsdomstolens dom 2015 ref. 46, 2015.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Assistansersättningen. Brister i lagstiftning och tillämpning*. Rapport 2015:9, 2015.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Sjukvårdande insatser och personlig assistans*. Rapport 2016:16, 2016.

Kleineman, Jan: ”Rättsdogmatisk metod”, i: Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2017.

Renström, Inger: ”Överklagande till förvaltningsdomstolar”, i: Bengtsson, Hans (red.), *Politik, lag och praktik – Implementeringen av LSS-reformen*, andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2005.

Sjöberg, Ulf, *Handläggning av LSS-frågor*, femte upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2016.

Socialstyrelsen, *Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS*, 2015.

Socialstyrelsen, *Konsekvenser av domar om det femte grundläggande behovet. En analys av hur kommuner och brukare påverkas*, 2017.

# Rättsfallsförteckning

RÅ 2003 ref. 33

RÅ 2009 ref. 59

HFD 2012 ref. 41

HFD 2015 ref. 46