

Stf Justitieombudsmannen
Hans Ragnemalm**Länsrätt har avskrivit ärenden om riksfärdtjänst, eftersom tidpunkten för aktuell resa passerats, men ändå uttalat sig i sakfrågan. Fråga om betydelsen av sådana uttalanden vid kommunens prövning av senare ärenden rörande likartade förhållanden**

Anmälan

AA klagade i en anmälan till JO på Storumans kommun. Klagomålen avsåg handläggningen av och beslut i två ärenden om riksfärdtjänst. I anmälan uppgav AA följande.

Jag är funktionshindrad och kan på grund av detta inte resa med allmänna kommunikationer. Jag ansökte därför hos Storumans kommun om riksfärdtjänst med taxi när jag skulle åka till Skellefteå över en helg. Kommunen avlog min ansökan och beviljade i stället riksfärdtjänst med buss och ledsagare. Eftersom jag inte klarar av att resa med buss även om jag har en ledsagare med mig överklagade jag avslagsbeslutet till Länsrätten i Västerbottens län. Länsrätten konstaterade i domskälen att jag borde ha beviljats riksfärdtjänst med taxi. På grund av att tidpunkten för resan passerats beslutade emellertid länsrätten att med återopande av domskälen avskriva målet från vidare handläggning. Beslutet, mål nr 1855-04 E, bifogas.

Tidpunkten för resan hade som nämnts passerat, men eftersom länsrätten i domskälen uttalat att jag borde ha beviljats resa med taxi mellan Storuman och Skellefteå utgick jag ifrån att nästa ansökan från mig skulle beviljas förutsatt att övriga omständigheter var desamma. Så blev dock inte fallet. Följande höst skulle jag nämligen göra en exakt likadan resa mellan Storuman och Skellefteå. Syftet med resan var detsamma liksom själva resan som skulle vara Storuman–Skellefteå tur och retur. Mitt funktionshinder var detsamma, förutom att mitt tillstånd försämrats något under det år som gått.

Storumans kommun avlog emellertid riksfärdtjänstresa med taxi och beviljade resa med buss och ledsagare. När jag ifrågasatte detta hävdade handläggaren, BB, att eftersom länsrätten inte meddelat någon dom tog de inte hänsyn till vad som antecknats i domskälen. Enligt handläggaren var detta enbart rekommendationer till kommunen och dessa rekommendationer hade kommunen inte någon skyldighet att följa. BB menade även att länsrättens avskrivningsbeslut inte var möjligt att överklaga och att kommunen naturligtvis annars skulle ha gjort det eftersom de anser att jag kan åka buss med ledsagare i stället för taxi.

Jag överklagade även detta avslagsbeslut och påpekade då även för länsrätten att kommunen ansåg deras beslut vara rekommendationer och att det som krävdes för Storumans kommun var en dom. Länsrätten meddelade dom i målet. Domen med mål nr 2395-05 E bifogas. I domskälen skriver man åter att jag borde ha beviljats en

resa med taxi. Domslutet lyder dock att målet avskrivs från vidare handläggning, med återopande av domskälen, eftersom tidpunkten för resan passerats.

Jag har nu åter varit i kontakt med handläggarna i Storumans kommun. Såväl BB (nu tjänstledig) som CC menar att även detta är en rekommendation från länsrätten. En rekommendation som de inte heller denna gång kommer att följa. En ny ansökan från mig kommer alltså även den att avslås. Jag kommer att överklaga, länsrätten kommer att anse att jag borde ha fått resa med taxi, men i slutänden blir det ändå ingen resa eftersom tidpunkten för resan har passerats när domen kommer och det måste till en ny ansökan för att den ska kunna bli av. Den nya ansökan kommer Storumans kommun att avslå och så vidare.

Det kan inte vara rimligt att kommunala handläggare gång på gång tillåts ignorera såväl lagakraftvunna domar som beslut och medvetet obstruera lagstiftningen. Jag vill därför göra en JO-anmälan mot såväl Storumans kommun som dess handläggare för ansökningar om färdtjänst och riksfärdtjänst.

Utredning

Akterna i de aktuella ärendena och målen hämtades in från Storumans kommun och Länsrätten i Västerbottens län.

Av handlingarna framgår bl.a. följande. Omsorgsnämnden i Storumans kommun beslutade den 8 september 2004 att bevilja AA riksfärdtjänst med buss och ledsagare för en resa den 24 och 26 september 2004 mellan Storuman och Medlefors folkhögskola; yrkandet att få anlita taxi avslogs. Ärendet hade inletts den 8 september 2004. AA överklagade beslutet den 6 oktober 2004. Länsrätten i Västerbottens län fann i beslut den 9 maj 2005 i mål nr 1855-04 att AA:s ansökan borde ha bifallits men avskrev målet eftersom tiden för resan hade förflutit. Med avslag på begäran om att få anlita taxi beslutade Kommunstyrelsen i Storumans kommun den 1 november 2005 att bevilja AA riksfärdtjänst med buss och ledsagare för en resa den 18 och 20 november 2005 mellan Storuman och Medlefors folkhögskola. Ärendet hade inletts den 21 oktober 2005. AA överklagade beslutet den 14 november 2005. Länsrätten i Västerbottens län fann i dom den 7 mars 2006 i mål nr 2395-05 att AA:s ansökan borde ha bifallits men avskrev målet eftersom tiden för resan hade förflutit.

Ärendet remitterades därefter till Storumans kommun för utredning och yttrande över vad som framfördes i anmälan.

Kommunstyrelsen i Storumans kommun anförde i sitt yttrande följande.

AA inkom med ansökan för riksfärdtjänst en dryg månad innan resorna skulle ske. Vid all utredning av riksfärdtjänst görs hembesök och utredningen sker med stöd av frågor från en utredningsblankett som används vid all utredning av riksfärdtjänst. Detta för att säkerställa att alla sökande skall få en likvärdig bedömning. Eftersom AA ansökte om en likadan resa under hösten 2004, begärde utredaren ett läkarutlåtande som beskriver sökandens eventuella förmåga att resa med allmänna kommunikationer. Utredaren lämnade ett brev med frågor som skulle besvaras av läkare angående den sökandes förmåga och hur funktionshindret påverkas av att åka med allmänna kommunikationer. Utredaren fick tillåtelse av sökanden att kontakta sjukvården i Lycksele för att få svar på frågorna. Kontakt erhöles inte mellan utredaren och Lycksele sjukvård. En annan utredare fick i uppdrag att meddela

sökanden att kontakt inte erhållits. Sökanden ansåg att det skulle bli en orimlig kostnad för resa och läkarbesök till Lycksele för detta läkarutlåtande. Utredare fick muntligt löfte av AA att kontakta sökandes läkare i Umeå. Utredaren läste upp de ställda frågorna. Utredaren beskrev för läkaren att sökanden tyckte att restiden skulle bli för lång utifrån sökandens besvär. Läkaren ansåg att sökandens funktionshinder inte berättigar till resa med bil, eftersom ledsagare och buss beviljats. Utredaren läste upp detta för sökanden som fortfarande vidhöll att restiden skulle bli för lång.

Rutiner för handläggning av riksfärdtjänst och färdtjänst i Storumans kommun framgår av bilaga 1 [här utelämnad, JO:s anmärkning].

Enligt lagen om riksfärdtjänst (1997:735) och gällande regelverk för riksfärdtjänst i Storumans kommun skall den sökande styrka sitt funktionshinder med ett läkarutlåtande. Läkarutlåtande bekostas av sökanden. Utredaren har i detta fall hjälpt sökande med att införskaffa ett läkarutlåtande, något som är utöver utredarens skyldighet.

Utredaren fann att sökanden för den aktuella resan uppfyllde kraven för riksfärdtjänst med allmänna kommunikationer och ledsagare. I Transportrådets Allmänna råd för riksfärdtjänsten 1989:3, vilka alljämt används av domstolarna vid tolkning av lagen om riksfärdtjänst, anges följande (sid 5):

”Tillståndet att anlita riksfärdtjänst skall ges för det färd sätt som med hänsyn till resenärens förutsättningar är det minst kostsamma. Några utgångspunkter kan vara:

att tåg och buss i linjetrafik alltid är det billigaste alternativet
att en flygresor, även om den sker tillsammans med en ledsagare, så gott som alltid är billigare än en lång taxiresor
att specialfordon är det dyraste färdmedlet.

Tillstånd skall därför i första hand ges för resan med tåg, flyg, buss eller båt i reguljär trafik, eventuellt med ledsagare, om resenären med hänsyn till sina förutsättningar kan resa med något av dessa färdmedel.

Tillstånd för resa med taxi eller specialfordon får endast ges om de allmänna kommunikationerna inte kan utnyttjas p g a resenärens funktionshinder.

Tillgängligheten till allmänna kommunikationer ökar successivt med den fortlöpande handikappanpassningen. Detta innebär att behovet av att anlita taxi och specialfordon för riksfärdtjänstresor minskar. I tveksamma fall eller när resenären är osäker på vilket färd sätt som kan utnyttjas bör handläggaren upplysa resenären om vilka möjligheter som finns att resa med kollektiva färdmedel och vilken service som trafikföretagen ger.”

Vid första resetillfället överklagade sökanden ärendet till Länsrätten i Västerbottens län. Länsrätten konstaterade i mål 1855-04 att tiden för resan passerat och avskrev målet (se tidigare insänt underlag).

Vid andra resetillfället överklagade sökanden på nytt beslutet hos länsrätten. Länsrätten prövade även denna gång inte ärendet i sak p g a att tiden för resan passerat, utan avskrev endast målet. Länsrätten ansåg vid båda tillfällena att sökandens ansökningar borde ha bifallits. Värt att poängtera är att sökanden i sin överklagan och utredaren i sin rättidsprövning angivit att det är av stor vikt att överklagan tas upp till prövning och att dom avkunnas. Eftersom länsrätten endast avskrivit målet går beslutet i praktiken inte att överklaga hos kammarrätten. Ur rättssäkerhetssynpunkt måste detta vara oacceptabelt och föranleda att länsrätten ser över sina rutiner. Riksfärdtjänstresor borde ha förtur i handläggningen i domstolarna, eftersom det oftast är kort tid mellan ansökan och det datum då resan skall göras, eller att dom fastställs för att vidare prövning skall kunna göras. Det är av stor vikt att det går att överklaga de domar som länsrätten avkunnar, både för den enskilde och för kommunen.

Utredaren har varit i kontakt med Kammarrätten i Sundsvall och där fått till svar att om kommunen överklagar länsrättens beslut så är det bara avskrivningen av ärendet och inte sakinhållet som kan överklagas.

Beslut om riksfärdtjänst fattas av kommunen för varje resa. Detta innebär att det vid varje ansökan bedöms huruvida den sökande till följd av funktionshinder måste resa på ett särskilt kostsamt sätt och, om så bedöms vara fallet, vilket färdstätt som beviljas för den aktuella resan. Eftersom varje ansökan om riksfärdtjänst föranleder en ny prövning har Storumans kommun således inte ignorerat lagakraftvunna domar, vilket sökande gör gällande. Utredaren har följt gällande lagstiftning och de regler för riksfärdtjänst som gäller för Storumans kommun, vilket inte kan anses vara att medvetet obstruera.

Riksfärdtjänst med taxi och specialfordon är enligt ovan nämnda Allmänna råd komplement till allmänna kommunikationer och ska samplaneras när så är möjligt. Restiden varierar därmed beroende av antalet medresenärer och var deras slutdestinationer finns. Det finns därmed ingen garanti för sökanden att restiden blir kortare eller att resan blir mindre påfrestande med riksfärdtjänst med taxi än med andra färdmedel. Restiden blir lång även för personer utan funktionshinder. Detta är därför oftast inget skäl att få resan beviljad med taxi.

Eftersom kollektivtrafiken görs alltmer tillgänglig för funktionshindrade blir det successivt allt oftare möjligt för funktionshindrade att resa med kollektivtrafiken. Vid behov även i form av riksfärdtjänst tillsammans med ledsagare. Ledsagare var i de aktuella fallen beviljade för att sökanden skulle kunna få stöd att resa sig upp i bussen och för att hjälpa till med att bära bagaget. Det kan konstateras att på den tänkta resvägen, Storuman, Lycksele och Skellefteå körs 25 av 33 turer med handikappanpassad buss. Detta innebär att det finns låg entré vid påstigning av bussen och handikapptalett i bussen.

Som en jämförelse kan Kammarrättens i Göteborg dom i mål nr 3140 rörande en ansökan om färdtjänst nämnas, där sökande hade svårigheter att genomföra ändamålet med sin resa om denna skulle företas med allmänna kommunikationer. I domen förs ett resonemang om att det endast är hur resan kan genomföras som skall bedömas och utredas, inte ändamålet med resan. Även om denna dom rör färdtjänst och inte riksfärdtjänst kan det ändå finnas skäl till en jämförelse eftersom kraven att få tillstånd till riksfärdtjänst enligt gällande lagstiftning är högre ställda än för färdtjänst.

Med hänvisning till ovanstående bedömer kommunstyrelsen i Storumans kommun att det inte finns anledning till kritik av handläggning av AA:s ansökningar om riksfärdtjänst och hemställer att JO lämnar anmälan utan erinran eller annan åtgärd.

AA kommenterade remissvaret.

I beslut den 2 augusti 2007 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

Det är inte svårt att förstå, att anmälaren ställer sig frågande inför ett system, som kan leda till att för henne förmånliga uttalanden i ett avgörande av en förvaltningsdomstol inte får någon effekt. Grundproblemet är naturligtvis tidsfaktorn, dvs. omöjligheten i många fall att hinna slutligt pröva och avgöra ett överklagande, innan den sökta färdtjänstresan avses äga rum.

Den principfråga som här väckts har relativt nyligen varit föremål för behandling i Regeringsrätten. I rättsfallet RÅ 2006 ref. 21, som också gällde riksfärdtjänst, hade kammarrätten i sin överklagade dom avskrivit målet från vidare handläggning, eftersom tiden för den aktuella resan vid prövningstillfället hade passerats, men rätten hade trots utgången i målet uttalat sig i frågan huruvida klaganden varit berättigad att företa den aktuella resan enligt sina önskemål. Regeringsrätten noterade, att det hos förvaltningsdomstolarna utbildat sig en praxis av innebörd att

sakprövning bör ske i avskrivningsmål, när klaganden får anses ha ett befogat intresse av att kunna få prövat om det funnits laga eller tillräckliga skäl för den beslutade åtgärden.

Vad gäller innebörden av sådana uttalanden fastslog Regeringsrätten, att dessa egentligen inte hör till avgörandet som sådant utan får ses som ett slags extra service åt klaganden: ”Deras betydelse blir beroende av om beslutsmyndigheten är beredd att i framtiden fästa något avseende vid dem. Några självständiga verkningar har inte uttalandena, och de kan naturligtvis inte på motsvarande sätt som en fastställelse dom ligga till grund för ett nytt avgörande.”

Jag har i princip ingen annan mening, även om jag anser det tämligen självklart, att en myndighet, som har att bedöma en fråga i vilken ett överordnat organ – dessutom en domstol – tidigare gett uttryck för en viss uppfattning, har att beakta vad som då sagts, även om uttalandet gjorts på nämnt sätt och alltså inte är direkt bindande. Beaktas måste dock alltid att två snarlika fall inte nödvändigtvis behöver vara identiska. Även om en och samma sökande vid upprepade tillfällen ansöker om riksfärdtjänst avseende samma resmål, kan t.ex. både sökandens hälsotillstånd och utbudet av färdmedel och dessas kvalitet ha förändrats. En ny ansökan förutsätter således under alla förhållanden en förnyad prövning med beaktande av då föreliggande omständigheter.

Av det sagda framgår att jag saknar grund för att rikta kritik mot Storumans kommun för hanteringen av de båda ärendena om riksfärdtjänst.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.