

Kommuner saknar möjlighet att fatta interimistiska beslut i LSS-ärenden

Beslutet i korthet: I samband med en ansökan om personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) begärdes att en kommunal nämnd i Kramfors kommun skulle fatta ett interimistiskt beslut i avvaktan på det slutliga beslutet. Nämnden fattade inte något sådant beslut.

I beslutet uttalar JO att myndigheter utom i mycket speciella undantagsfall måste ha ett uttryckligt stöd i lag eller annan författning för att kunna fatta interimistiska beslut. Av socialförsäkringsbalken framgår att Försäkringskassan under vissa förutsättningar har rätt att fatta interimistiska beslut om bl.a. assistansersättning. Någon motsvarande bestämmelse finns varken i LSS eller i förvaltningslagen. Lagstiftningen på området ger alltså inte något stöd för att kommuner har möjlighet att fatta interimistiska beslut i LSS-ärenden. Eftersom författningsstöd saknades och någon undantagssituation inte var aktuell hade den kommunala nämnden inte möjlighet att fatta något interimistiskt beslut i ärendet.

I beslutet uttalas vidare att den omständigheten att kommuner saknar möjlighet att fatta interimistiska beslut i LSS-ärenden inte innebär att den enskilde kan ställas helt utan bistånd under utredningstiden. Fram till dess att det slutliga beslutet fattas får den enskildes behov i stället tillgodoses genom insatser enligt socialtjänstlagen, vilket också har skett i detta fall.

Allmänt gäller att myndigheter måste besvara enskildas yrkanden. Interimistiska yrkanden ska dessutom besvaras skyndsamt. I beslutet konstateras att nämnden skyndsamt borde ha avvisat yrkandet om ett interimistiskt beslut. Nämnden kritiseras för att inte ha gjort det. Nämnden får även kritik för att handläggningen av ansökan dragit ut på tiden.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 4 december 2014 framförde AA i egenskap av ombud för BB klagomål mot handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS. Hon anförde bl.a. följande: I maj 2014 ansökte BB om personlig assistans hos Kramfors kommun och hos Försäkringskassan. Ansökan till kommunen innefattade även en begäran om interimistiskt beslut i avvaktan på slutligt beslut. Något beslut har fortfarande inte fattats. Försäkringskassan fattade sitt beslut den 1 december 2014. Fram till den tidpunkten hade nämnden

inte tagit det yttersta ansvar som ligger på kommuner. Nämndens handläggning präglas av långa passiva perioder.

Utredning

Anmälan remitterades till Bistånds-, arbetsmarknads- och sociala servicenämnden i Kramfors kommun. Av remissvaret den 2 februari 2015 framkom i huvudsak följande:

BB:s ansökan om personlig assistans enligt LSS kom in till kommunen den 22 maj 2014. Tre månader senare tog AA kontakt med utredaren i ärendet för att höra hur det gick och om kommunen skulle fatta något interimistiskt beslut. I samband med ett hembesök hos BB den 10 september 2014 påminde AA om BB:s yrkande om ett interimistiskt beslut. Efter samråd med sin chef beslutade kommunens utredare att rådfråga Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om möjligheterna att fatta ett interimistiskt beslut. Den 13 oktober 2014 svarade SKL att kommunen inte var skyldig att fatta något interimistiskt beslut och att kommunen inte heller borde göra det. Den 15 oktober meddelade kommunen AA att BB inte skulle få något beslut förrän utredningen hade avslutats. Utredningsprocessen fortsatte därefter, och den 4 december 2014 skickades utredningen för kommunikering till BB och ombudet. Den 16 december 2014 återkallade BB sin ansökan. Av remissvaret framgick vidare att BB bl.a. hade fått hemtjänstinsatser enligt socialtjänstlagen under utredningstiden. Nämnden beklagade att handläggningstiden varit längre än brukligt.

AA kommenterade remissvaret.

JO begärde därefter yttrande från SKL och Socialstyrelsen. Yttrandena skulle innehålla en redogörelse för myndigheternas bedömning av rättsläget när det gäller kommuners möjligheter och skyldigheter att ta ställning till en begäran om ett tillfälligt beslut i LSS-ärenden.

I sitt svar den 17 augusti 2015 anförde SKL följande:

Bakgrund

BB ansökte om personlig assistans hos Kramfors kommun. I avvaktan på slutligt beslut i ärendet begärde BB att kommunen skulle fatta ett interimistiskt beslut om personlig assistans.

Rättslig reglering

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

I 7 § FL anges att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Av 2 § och 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, framgår att kommunen svarar för insatsen biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan

assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt socialförsäkringsbalken.

Enligt 112 kap. 2 § socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB, har Försäkringskassan, under vissa förutsättningar, möjlighet att fatta interimistiskt beslut i ärenden om assistansersättning.

Bedömning

Kommunen har enligt 2 § och 9 § 2 LSS det yttersta ansvaret för att alla som omfattas av lagens personkrets och som behöver personlig assistans får sådan assistans (se RÅ 2009 ref. 61).

Ärenden om personlig assistans enligt LSS bör handläggas så skyndsamt som möjligt. Även om dessa ärenden kan vara brådskande måste besluten fattas på ett korrekt underlag. Det går inte att ange en bestämd tid inom vilken en utredning ska vara klar eftersom utredningens omfattning är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet (se JO:s beslut i ärendena med dnr 3956-2013 och 5076-2012). Kommunen saknar dock, till skillnad från Försäkringskassan, möjlighet enligt LSS att fatta interimistiska beslut i avvaktan på slutligt avgörande i ärendet. Detta innebär inte att den enskilde kan ställas helt utan bistånd under utredningstiden. Behoven får i stället tillgodoses genom insatser enligt socialtjänstlagen fram till dess att slutligt beslut i ärendet kan fattas.

I fall som förevarande bör kommunen meddela skriftligt avslagsbeslut på en ansökan om interimistiskt beslut enligt LSS. Därmed har den enskilde möjligheten att få frågan prövad av domstol.

I sitt svar den 23 augusti 2015 anförde Socialstyrelsen följande:

Yttrande

Socialstyrelsens bedömning är att det saknas författningsstöd för ett sådant tillfälligt beslut som anmälan avser. Kommunen har således inte möjlighet att fatta ett sådant beslut. Någon korresponderande skyldighet kan därför inte aktualiseras.

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Lagtext

I 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, anges att lagen innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer

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

Enligt 7 § första stycket LSS har personer som anges i 1 § 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. Personer som anges i 1 § 1 och 2 har, under samma förutsättningar, även rätt till insatser enligt 9 § 10.

Av 9 a § första och andra styckena LSS framgår att med personlig assistans enligt 9 § 2 avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera

med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov). Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insats enligt 9 § 2 för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt.

Av 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Av 112 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken, SFB, framgår att Försäkringskassan får för tid till dess att ett ärende har avgjorts besluta i fråga om ersättning från samma myndighet, om

1. det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger,
2. det är sannolikt att sådan rätt föreligger, och
3. det är av väsentlig betydelse för den som begär ersättningen.

Förfaranden

I betänkandet Ny förvaltningslag (SOU 1983:73) anges bl.a. följande (s. 102).

Som huvudprincip får i dag anses gälla, att en myndighet endast med uttryckligt författningsstöd får genom ett tillfälligt beslut i ett ärende förordna om saken i avvaktan på det slutliga avgörandet. Rättsläget kan emellertid inte anses vara klart på alla förvaltningsområden.

I regeringens proposition 1985/86:80 Ny förvaltningslag anges bl.a. följande (s. 15).

Några särskilda frågor, som f.n. är oreglerade men som utredningen har föreslagit att man ska reglera i lagen, anser jag bör lämnas utanför. Det gäller bl.a. tillfälliga beslut, när beslutet blir gällande och myndigheters rätt att överklaga varandras beslut. Jag har här tagit fasta på den kritik som från flera håll har framförts under remissbehandlingen.

Socialstyrelsens bedömning

Rätten till insatser enligt LSS förutsätter att rekvisiten i 1 och 7 §§ och vad gäller personlig assistans även 9 a § LSS är uppfyllda. Kommunen har således att utreda dessa förutsättningar innan den kan fatta beslut om den enskildes rätt till insatser.

En ansökan om insats enligt LSS ska som andra ansökningar, enligt 7 § FL handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Det finns inte någon bestämd tidsgräns inom vilken utredningen ska vara klar eftersom utredningens omfattning är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet.

Vad gäller tillfälliga eller provisoriska beslut hos en förvaltningsmyndighet som är beslutsinstans får anses gälla att en förutsättning för ett sådant beslut är att myndigheten har ett uttryckligt författningsstöd för beslutet i fråga. Något sådant stöd finns inte i förvaltningslagen. Det närmaste man kan komma i den lagen är 29 § som dock gäller beslut om inhibition i överklagade ärenden, dvs. ärenden där myndigheten inte är beslutsinstans utan besvärinstans.

Det kan här noteras att motsvarande bestämmelse för överprövningsdomstol (28 § förvaltningsprocesslagen) däremot innehåller en möjlighet för domstolen att interimistiskt förordna rörande saken. Motsvarande bestämmelse saknas således för myndigheternas del (se härtill Rune Lavin i FT 1993 s. 2, som anser att denna omständighet dock inte behöver innebära att en besvärmyndighet är förhindrad att fatta andra beslut än inhibitionsbeslut).

Frågan om möjligheten för förvaltningsmyndighet att fatta ett tillfälligt eller provisoriskt beslut har emellertid varit föremål för bedömning i lagstiftningssammanhang. I SOU 1983:73 föreslogs ett uttryckligt lagstöd

(bet. s. 73), men förslaget ledde inte till lagstiftning, varvid hänsyn tagits till den kritik som från flera håll framförts under remissbehandlingen av betänkandet (prop. 1985/86:80 s. 15).

Det finns alltså inte något lagstöd för kommunen att, som första beslutsinstans, kunna fatta ett tillfälligt eller provisoriskt beslut i ärenden av detta slag. För jämförelsens skull kan här antecknas att det däremot finns ett sådant författningsstöd för Försäkringskassans del i 112 kap. 2 § SFB.

Det är således Socialstyrelsens uppfattning att rättsläget är sådant att en kommun inte har någon möjlighet att förordna interimistiskt i ärenden av förevarande slag. Någon skyldighet att fatta sådana beslut kan följaktligen inte komma i fråga.

Bedömning

Kommuners möjlighet att fatta interimistiska beslut

Den huvudsakliga frågan i ärendet är om den anmälda kommunala nämnden har haft möjlighet att fatta ett tillfälligt (interimistiskt) beslut i ett ärende om insatser enligt LSS.

Handläggningsregler och andra formella regler, t.ex. om olika beslutsformer, återfinns ofta i den s.k. speciallagstiftningen. Det är i sådana fall dessa som ska tillämpas i första hand. I den mån en fråga är oreglerad i speciallagstiftningen gäller i stället förvaltningslagens regler. När det gäller handläggningen av ärenden om personlig assistans finns specialregler i LSS för kommunernas del och i socialförsäkringsbalken för Försäkringskassans del.

Av 112 kap. 2 § socialförsäkringsbalken framgår att Försäkringskassan under vissa förutsättningar har rätt att fatta interimistiska beslut i bl.a. ärenden om statlig assistansersättning. LSS innehåller emellertid inte någon motsvarande bestämmelse som ger kommuner möjlighet att fatta interimistiska beslut. Inte heller i förvaltningslagen finns det någon sådan bestämmelse. Lagstiftningen på området ger alltså inte något stöd för att kommuner har möjlighet att fatta interimistiska beslut i LSS-ärenden. Det kan dock nämnas att för det fall ett kommunalt beslut i ett LSS-ärende överklagas har domstolen möjlighet att besluta interimistiskt.

Frågan om myndigheters möjligheter att fatta interimistiska beslut och under vilka omständigheter det i så fall skulle få ske diskuterades i förarbetena till den nuvarande förvaltningslagen. Av betänkandet (SOU 1983:73 s. 101–103) framgår att huvudprincipen vid den tidpunkten ansågs vara att det krävdes ett uttryckligt författningsstöd för att en myndighet skulle få fatta ett tillfälligt beslut i avvaktan på det slutliga beslutet. Rättsläget ansågs emellertid inte klart på alla förvaltningsområden, och utredningen föreslog därför att en bestämmelse om tillfälliga beslut skulle tas in i den nya lagen.

Departementschefen ansåg dock att denna fråga skulle lämnas utanför den nya förvaltningslagen (se prop. 1985/86:80 s. 15). Så blev också fallet.

Även Justitiekanslern har i ett äldre beslut framfört uppfattningen att det krävs uttryckligt författningsstöd för att myndigheter ska få fatta tillfälliga beslut i avvaktan på det slutliga avgörandet (JK 1985 C.27, s. 292).

Jag delar dessa tidigare uppfattningar och finner att huvudregeln alltså bör vara att en myndighet måste ha uttryckligt stöd i lag eller annan författning för att kunna fatta interimistiska beslut. Undantag bör dock kunna göras i vissa mycket speciella situationer (se t.ex. ovannämnda betänkande s. 101 om myndigheters nödrätt att tillfälligt hindra en tjänsteman från att utöva sin tjänst eller polisens möjlighet att vidta provisoriska ingrepp för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet). Eftersom författningsstöd saknades och någon undantagssituation inte var aktuell blir min slutsats att den anmälda kommunala nämnden inte hade möjlighet att fatta något interimistiskt beslut i BB:s ärende om personlig assistans enligt LSS.

Den omständigheten att kommuner saknar möjlighet att fatta interimistiska beslut i ärenden enligt LSS innebär emellertid inte att den enskilde kan ställas helt utan bistånd under utredningstiden. Fram till dess att det slutliga beslutet fattas får den enskildes behov i stället tillgodoses genom insatser enligt socialtjänstlagen, vilket också har skett i BB:s fall.

Allmänt gäller att myndigheter måste besvara enskildas yrkanden. Interimistiska yrkanden ska dessutom besvaras skyndsamt. Av utredningen framgår att BB redan i samband med sin ansökan den 22 maj 2014 begärde att nämnden skulle fatta ett interimistiskt beslut. Den 15 oktober 2014 fick han besked om att något beslut inte skulle komma att fattas förrän utredningen i ärendet hade avslutats. När det som i detta fall saknas möjlighet att pröva ett yrkande ska det avvisas. Ett avvisningsbeslut kan överklagas till förvaltningsdomstol. Nämnden borde alltså skyndsamt ha avvisat BB:s yrkande om ett interimistiskt beslut. Nämnden förtjänar kritik för att inte ha gjort det.

Handläggningstiden

Enligt 7 § förvaltningslagen ska varje ärende där en enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Av utredningen framgår att ansökan om personlig assistans enligt LSS kom in till kommunen den 22 maj 2014. Den egentliga handläggningen av ärendet påbörjades emellertid inte förrän tre månader senare och drevs inte heller därefter framåt på ett tillräckligt aktivt sätt. Beslut i ärendet hade ännu inte fattats när BB den 16 december 2014 återkallade sin ansökan. En så långsam handläggning är inte acceptabel.

Ärendet avslutas.