

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
6050-17

meddelad i Stockholm den 31 maj 2019

KLAGANDE

Försäkringskassan
103 51 Stockholm

MOTPART

Aido Care AB, 556859-3551

Ombud: Advokat Adam Grabavac
C J Advokatbyrå AB
Sturegatan 46
114 36 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 5 oktober 2017 i mål nr 5821-17

SAKEN

Assistansersättning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens avvisningsbeslut.

Dok.Id 202876

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

BAKGRUND

1. Personer som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, har rätt till olika insatser i form av särskilt stöd och särskild service om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och behovet inte tillgodoses på annat sätt. En av insatserna enligt lagen är personlig assistans. Enligt socialförsäkringsbalken kan personer som är berättigade till denna insats under vissa förutsättningar få ersättning från Försäkringskassan för kostnaderna för den personliga assistansen (assistansersättning).
2. Den som har rätt till assistansersättning från Försäkringskassan, den försäkrade, kan välja mellan att anlita en assistansanordnare som tillhandahåller personliga assistenter och att själv vara arbetsgivare för den som utför den personliga assistansen.
3. En assistansanordnare som bedriver verksamheten yrkesmässigt måste ha tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg, IVO. Tillståndsplikten omfattar däremot inte en assistansberättigad som valt att själv vara arbetsgivare.
4. Huvudregeln är att assistansersättning betalas ut till den försäkrade även när denne har anlitat en assistansanordnare. Om den försäkrade inte vill hantera ersättningen själv finns emellertid möjlighet att få ersättningen utbetald direkt till den anlitade assistansanordnaren. Detta följer av en särskild bestämmelse i socialförsäkringsbalken där det anges att Försäkringskassan på begäran av den försäkrade får besluta att assistansersättningen ska betalas ut till en assistansanordnare. Ett krav är då att anordnaren har tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans.
5. IVO beslutade att återkalla assistansanordnaren Aido Care AB:s tillstånd att bedriva yrkesmässig verksamhet med personlig assistans. Bolaget överklagade beslutet till förvaltningsrätten.

6. Innan frågan om återkallelse av tillståndet slutligt avgjorts meddelade Försäkringskassan i en skrivelse benämnd ”Administrativt ställningstagande” att utbetalning direkt till Aido Care inte längre skulle göras för assistans som utförts från och med ett visst datum. Det gällde samtliga försäkrade som fick sin assistansersättning utbetald direkt till Aido Care och anledningen uppgavs vara de omständigheter som framkommit i IVO:s beslut. Vidare angavs att så som den särskilda bestämmelsen om direktutbetalning är formulerad har Försäkringskassan inte någon skyldighet att betala ut ersättning till någon annan än den försäkrade, enbart en möjlighet att efterkomma dennes önskemål om detta.
7. Aido Care överklagade ställningstagandet och anförde bl.a. att Försäkringskassan saknar rätt att frångå den försäkrades begäran att utbetalning ska ske direkt till anordnaren. Vidare angavs att ställningstagandet fått till följd att flera av bolagets kunder hade sagt upp eller avsåg att säga upp sitt avtal med Aido Care. Ställningstagandet hade därför sådana verkningar att det utgjorde ett överklagbart beslut.
8. Förvaltningsrätten i Stockholm avvisade överklagandet och angav bl.a. följande. Det finns inte någon rätt att få assistansersättning utbetald till en viss assistansanordnare. Försäkringskassans ställningstagande utgör i stället ett beslut inom ramen för myndighetens förvaltning av assistansersättningen och har inte några direkta rättsverkningar. Beslutet saknar därmed sådan påvisbar effekt som krävs för överklagbarhet.
9. Avvisningsbeslutet överklagades till Kammarrätten i Stockholm som ansåg att Försäkringskassans ställningstagande utgjorde ett överklagbart beslut eftersom det hade påvisbara effekter. Kammarrätten upphävde därför förvaltningsrättens beslut och visade målet åter till förvaltningsrätten för prövning med utgångspunkten att Försäkringskassans ställningstagande var ett överklagbart beslut.

DOM

Mål nr
6050-17

YRKANDEN M.M.

10. *Försäkringskassan* yrkar att kammarrättens dom ska upphävas och förvaltningsrättens avvisningsbeslut fastställas samt anför bl.a. följande.
11. Den särskilda bestämmelsen – enligt vilken *Försäkringskassan* på begäran av den försäkrade får besluta att assistansersättningen ska betalas ut till en anordnare som har tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans – är avsedd att underlätta för den försäkrade, men binder inte *Försäkringskassan* att efterkomma den försäkrades begäran. Om *Försäkringskassan* bedömer att anordnaren inte är lämplig att ta emot utbetalningar av assistansersättning direkt från *Försäkringskassan* kan myndigheten stoppa utbetalningarna. Den försäkrade är dock fri att använda sin assistansersättning för att fortsätta köpa assistans av anordnaren.
12. Utbetalningsstoppet är en administrativ åtgärd som företagits inom ramen för *Försäkringskassans* förvaltning av utbetalning av beviljade förmåner och kan därför inte överklagas.
13. *Aido Care* anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande.
14. *Försäkringskassan* är bunden av den försäkrades begäran att utbetalning av assistansersättning ska ske direkt till anordnaren. Om anordnaren har tillstånd att bedriva verksamheten saknar *Försäkringskassan* legala möjligheter att frångå den enskildes begäran.
15. *Försäkringskassans* ställningstagande har lett till att flera av *Aido Cares* kunder har bytt assistansanordnare och har således fått betydande konsekvenser för bolaget. Det utgör därmed ett överklagbart beslut. Det finns dessutom en rätt till domstolsprövning av beslutet enligt artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Frågan i målet**

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

Rättslig reglering

17. Enligt 23 § första stycket LSS får en enskild person inte yrkesmässigt bedriva verksamhet med personlig assistans utan tillstånd av IVO. Undantagen från tillståndsplikten är enligt femte stycket den som själv anställt någon för att få sin personliga assistans utförd. Denne ska i stället göra en anmälan till IVO innan assistenten påbörjar sitt arbete.
18. En försäkrad kan enligt 51 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken få assistansersättning för kostnader för personlig assistans. Av andra stycket följer att bestämmelserna om tillståndsplikt i LSS även gäller för personlig assistans som lämnas med stöd av socialförsäkringsbalken.
19. Av 51 kap. 19 § socialförsäkringsbalken framgår att Försäkringskassan på begäran av den försäkrade får besluta att assistansersättningen ska betalas ut till en kommun eller till någon annan som har tillstånd enligt 23 § LSS att bedriva verksamhet med personlig assistans.
20. Enligt 113 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken får beslut i ärenden om en förmån enligt socialförsäkringsbalken ändras, omprövas och överklagas med tillämpning av vissa bestämmelser i samma kapitel. Med förmån avses enligt 2 kap. 11 § bl.a. kostnadsersättningar, bidrag och andra utbetalningar som den enskilde är försäkrad för enligt vissa angivna kapitel i socialförsäkringsbalken. Av 5 kap. 9 § följer att assistansersättning är en sådan förmån.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Är Försäkringskassans ställningstagande ett förvaltningsbeslut?

21. En första fråga är om Försäkringskassans ställningstagande att inte längre betala ut ersättningen direkt till assistansanordnaren är ett förvaltningsbeslut riktat till enskild eller om det, som Försäkringskassan anser, ska betraktas som en administrativ åtgärd. Frågan har inte bara betydelse för överklagbarheten utan också för vilka möjligheter myndigheten har att ändra sin tidigare inställning.
22. Myndigheters verksamhet i förhållande till enskilda brukar delas in i dels ärendehandläggning, som utmynnar i ett förvaltningsbeslut, dels faktisk verksamhet, vilken inte leder till ett beslut utan endast innebär att viss verksamhet bedrivs eller att praktiska åtgärder vidtas. Det som kännetecknar ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande.
23. Försäkringskassans ställningstagande syftar till att få till stånd en ändring avseende utbetalningen av förmånen som den enskilde befunnits ha rätt till och riktar sig således direkt mot denne. När en myndighet på ett sådant sätt bestämmer något i förhållande till en viss enskild utgör ställningstagandet ett beslut.
24. Försäkringskassans ställningstagande att inte betala ut assistansersättning till en assistansanordnare utgör alltså ett förvaltningsbeslut.

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

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

26. I den särskilda utbetalningsbestämmelsen, 51 kap. 19 § socialförsäkringsbalken, anges att Försäkringskassan på begäran av den försäkrade får besluta att assistansersättningen ska betalas ut till en assistansanordnare. En nödvändig förutsättning för att direktutbetalning ska få ske är att assistansanordnaren har tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans.
27. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening kan lagtextens ordalydelse inte tolkas så att förekomsten av tillstånd innebär en ovillkorlig skyldighet för Försäkringskassan att efterkomma en begäran om direktutbetalning, oavsett förhållandena i övrigt. Närmare till hands ligger tolkningen att Försäkringskassan har getts en möjlighet – men inte en skyldighet – att på den försäkrades initiativ frångå huvudregeln att assistansersättning ska betalas ut till den försäkrade.
28. Försäkringskassan behöver således inte efterkomma en begäran om att utbetalning ska ske direkt till en viss assistansanordnare. En annan sak är att det ofta saknas skäl att inte göra det.

Får Försäkringskassan ändra sitt beslut om direktutbetalning?

29. I förevarande mål har Försäkringskassan fattat ett beslut om att utbetalning ska ske till en viss assistansanordnare och frågan är då om myndigheten kan ändra det beslutet när den valda assistansanordnaren vid beslutstillfället alltjämt har tillstånd och således uppfyller den i lagtexten angivna – men inte nödvändigtvis tillräckliga – förutsättningen för direktutbetalning. Eftersom beslutet inte rör förmånen som sådan ska detta inte avgöras utifrån reglerna i 113 kap. socialförsäkringsbalken utan med ledning av de allmänna regler som har utvecklats i praxis.
30. Utgångspunkten för bedömningen är att gynnande förvaltningsbeslut inte får ändras till den enskildes nackdel. Prövningen av om ett meddelat beslut kan ändras eller inte ska göras i förhållande till beslutets adressat. Det är bara den

försäkrade som kan begära att utbetalning ska ske till en assistansanordnare.

Beslutet riktar sig således till den försäkrade.

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

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

Är Försäkringskassans beslut överklagbart?

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

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

35. Av fast praxis följer att endast beslut som har eller är ägnade att få en påvisbar effekt för den som berörs av beslutet tillerkänns överklagbarhet. Avgörande för om en myndighets dokumenterade ställningstagande, oavsett hur det har rubri-

cerats, utgör ett överklagbart beslut är således vilka faktiska verkningar det får för den som berörs av det (se t.ex. HFD 2018 ref. 23 och där angivna rättsfall).

36. Förvaltningsbeslut får regelmässigt konsekvenser i skilda avseenden och i olika utsträckning för enskilda. Emellertid måste det vara fråga om en påverkan av tillräckligt kvalificerat slag för att ett beslut ska vara överklagbart. Det ska då göras en objektiv bedömning av om ett beslut av ett visst slag typiskt sett medför att kravet på påverkan är uppfyllt. Bedömningen ska alltså inte göras utifrån konsekvenserna i det specifika fallet.
37. Som redan framgått påverkar Försäkringskassans beslut inte själva rätten till eller storleken på förmånen. Försäkringskassans beslut gäller enbart hur utbetalningarna ska hanteras, dvs. vem som ska vara mottagare av ersättningen. Innebörden av beslutet är endast att utbetalning ska ske i enlighet med huvudregeln. Ett sådant beslut kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte anses ha en sådan grad av påverkan som krävs för att det ska kunna överklagas.
38. Försäkringskassans beslut att inte betala ut assistansersättning direkt till en assistansanordnare är alltså inte överklagbart.

Har en assistansanordnare rätt till domstolsprövning med stöd av EKMR?

39. Aido Care gör gällande att bolaget har rätt till domstolsprövning med stöd av EKMR.
40. För att artikel 6.1 i EKMR ska vara tillämplig krävs bl.a. att det är fråga om en tvist som gäller en rättighet eller skyldighet som kan hävdas ha sin grund i nationell rätt (se t.ex. HFD 2019 ref. 10).

DOM

Mål nr
6050-17

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

Sammanfattning

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

I avgörandet har deltagit justitieråden Anita Saldén Enérus, Per Classon, Mari Andersson, Kristina Svahn Starrsjö och Ulrik von Essen.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Jenni Nordquist.