

HFD 2018 ref. 44

En dövblind person som behöver tolkhjälp i form av taktill teckenspråkstolkning har inte kunnat lägga detta hjälpbehov till grund för rätt till insatsen personlig assistans och assistansersättning.

9 och 9 a §§ lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 51 kap. 2 och 3 §§ socialförsäkringsbalken, 8 kap. 7 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 18 juni 2018 följande dom (mål nr 4667-16).

Bakgrund

En person som på grund av ett stort och varaktigt funktionshinder behöver hjälp med s.k. grundläggande behov, t.ex. att kommunicera med andra, kan från kommunen få biträde av en personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Om hjälpbehovet avseende de grundläggande behoven i genomsnitt uppgår till mer än 20 timmar i veckan kan Försäkringskassan bevilja assistansersättning för kostnaderna för personlig assistans.

Landstingen ansvarar enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) för att tillhandahålla tolktjänster, s.k. vardagstolkning, åt dövblinda m.fl. Begreppet vardagstolkning omfattar en mängd situationer och är avsett att ges en sådan innebörd att döva och hörselskadade får sina vardagliga behov av tolkhjälp tillgodosedda. Vid beställning av tolktjänster görs inom landstinget en prioritets- och behovsbedömning utifrån landstingets prioriteringslista samt en bedömning av kostnaderna i relation till tolkverksamhetens resurser vid tillfället för beställningen.

E.S. är döv sedan födseln och har en senare debuterad ögonsjukdom som medför grav synnedsättning med successiv försämring. Hon har tidigare arbetat som teckenspråklärare, men kan numera kommunicera genom visuellt teckenspråk endast under särskilt gynnsamma yttre förhållanden. Hon kommunicerar därför till övervägande del genom taktill teckenspråk. Detta teckenspråk innebär att tecknen uppfattas med känseln, ofta genom att den som tecknar låter den dövblindes händer följa med i rörelserna. Taktill teckenspråk kan kompletteras med socialhaptiska signaler, dvs. beröring som syftar till att fylla ut och förklara vad som händer utanför den taktila teckenspråkstolkningen, såsom att förmedla känsloyttringar, beskriva omgivningen etc.

E.S. ansökte hos Försäkringskassan om assistansersättning avseende all vaken tid. Hon hänvisade bl.a. till att landstingets tolktjänst inte fungerade tillfredsställande och att en personlig assistent var en förutsättning för att hon skulle kunna ta del i samhällslivet och inte bli socialt isolerad. Hon behövde därför hjälp av en person som hade kunskap om henne och hennes individuella sätt att kommunicera.

Försäkringskassan avslag ansökningen och anförde bl.a. följande. För att kommunikation ska bedömas som ett grundläggande behov krävs att tre förutsättningar är uppfyllda, nämligen att den som hjälper den funktionsnedsatte att förstå och förmedla budskap har kunskap om den funktionsnedsatte, om funktionsnedsättningen och om den funktionsnedsattes kommunikationssätt. Eftersom det i E.S:s fall enbart krävs kunskap om funktionsnedsättningen och ett visst kommunikationssätt men inte särskild kunskap om henne, utgör hjälpbehovet inte ett grundläggande behov. Försäkringskassan angav vidare att ett behov av ledsagning vid vistelse utanför hemmet inte kan beaktas vid bedömningen av om rätt till assistansersättning föreligger.

E.S. överklagade beslutet till förvaltningsrätten, som ansåg att den begärda tolkhjälpen utgjorde ett grundläggande behov. Förvaltningsrätten fann att utredningen visade att E.S. inte hade tillgång till landstingets tolktjänst i alla de situationer då hon behövde hjälp med kommunikation samt att hjälpen borde ges av ett begränsat antal personer och att den var nödvändig för att E.S. inte skulle bli socialt isolerad. Förvaltningsrätten ansåg att behovet av hjälp med att kommunicera i vart fall översteg 20 timmar per vecka och överlämnade målet till Försäkringskassan för närmare beräkning av insatsens storlek.

Försäkringskassan överklagade förvaltningsrättens dom till kammarrätten, som avslag överklagandet. Kammarrätten angav att utredningen visade att kommunikationen förbättras avsevärt om den som hjälper E.S. har kunskap om henne. Domstolen angav vidare att en tillräckligt snabb och säker kommunikation, som den funktionsnedsatte har förmåga att tillgodogöra sig, bör ligga inom ramen för vad som utgör ett grundläggande behov.

Yrkanden m.m.

Försäkringskassan yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden och fastställa Försäkringskassans beslut.

E.S. vidhåller sin tidigare uppfattning att hjälp med taktill teckenspråkstolkning utgör ett grundläggande behov och åberopar utlåtanden avseende bl.a. dövblindhet, dövblindas kommunikationssätt och taktill teckenspråk.

Socialstyrelsen, som avgett yttrande i målet, anför bl.a. följande. Att kunna kommunicera med andra hör till de grund-

läggande behoven enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Lagstiftningen ställer inga krav på att kommunikationen ska ske på visst sätt eller ha visst innehåll för att räknas som ett grundläggande behov. Däremot följer av praxis att det krävs kunskap om personen, hans eller hennes funktionsnedsättning och kommunikationssätt. Utredningen i målet visar att den person som hjälper E.S. att kommunicera med andra behöver kunskap i alla dessa avseenden. E.S:s behov av hjälp med att kommunicera med andra genom taktilt teckenspråk utgör därmed ett grundläggande behov i den mening som avses i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Detta behov ska därmed beaktas vid bedömningen av hennes rätt till assistansersättning i den mån behovet inte faktiskt tillgodoses av landstinget enligt hälso- och sjukvårdslagen.

Sveriges Kommuner och Landsting, som avgett yttrande i målet, anför bl.a. följande. Tolkning är en insats enligt hälso- och sjukvårdslagen och sådana insatser kan inte beaktas vid en bedömning av om en person har rätt till personlig assistans. För de personer som kan ges tolkhjälp enligt hälso- och sjukvårdslagen bör krävas att man inte kan tillgodogöra sig landstingets tolktjänst, exempelvis till följd av andra funktionsnedsättningar, för att hänsyn ska kunna tas till behovet att kunna kommunicera med andra enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

Frågan i målet är om hjälp med att kommunicera med andra genom taktil teckenspråkstolkning utgör hjälp med ett grundläggande behov i den mening som avses i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Rättslig reglering

Enligt 9 § 2 LSS utgör biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans en av insatserna för särskilt stöd och särskild service. Av 9 a § första stycket framgår att med personlig assistans avses ett 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).

Av 51 kap. 2 och 3 §§ socialförsäkringsbalken följer att en försäkrad som omfattas av personkretsen i 1 § LSS kan få assistansersättning för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § samma lag förutsatt att behovet av assistans för de grundläggande behoven i genomsnitt överstiger 20 timmar per vecka.

Enligt 8 kap. 7 § första stycket hälso- och sjukvårdslagen ska landstinget erbjuda bl.a. hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning och tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Den första frågan i målet är om redan det förhållandet att landstingen har ansvar för att erbjuda tolktjänster för dövblinda m.fl. innebär att tolkhjälp inte kan beaktas vid prövningen av rätten till personlig assistans för grundläggande behov enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Frågan aktualiseras eftersom utgångspunkten är att personlig assistans inte ska ges för att tillgodose insatser som andra huvudmän ska tillhandahålla (jfr prop. 1995/96:146 s. 14 f. och HFD 2012 ref. 41).

Det kan konstateras att bestämmelsen i hälso- och sjukvårdslagen endast pekar ut en ansvarig huvudman för tolktjänsten. Genom bestämmelsen har landstingen getts en skyldighet att organisera, finansiera och tillhandahålla tolktjänst för vardagstolkning. Däremot ger regleringen inte en rätt för enskilda att erhålla tolkhjälp i viss utsträckning och på visst sätt. Det förhållandet att det enligt hälso- och sjukvårdslagen ankommer på landstingen att erbjuda vardagstolkning hindrar därmed enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte i sig en tillämpning av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (jfr RÅ 1997 ref. 49 I och II).

Det är ostridigt i målet att E.S. tillhör den personkrets som avses i 1 § LSS. Hon har därmed rätt till assistansersättning förutsatt att hon har ett behov av personlig assistans för sina grundläggande behov som i genomsnitt överstiger 20 timmar i veckan. Det hjälpbehov som hon har är ett behov av taktil teckenspråkstolkning för att kunna kommunicera med andra. Vad som nu ska prövas är om sådan kommunikation är hjälp med ett sådant grundläggande behov som avses i 9 a § LSS.

Vid tillkomsten av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade övervägdes om tolktjänster skulle omfattas av regleringen. Frågan gällde om lagen skulle innehålla en särskild föreskrift om rätt till tolk. Regeringen var emellertid inte beredd att föreslå att en sådan rättighet skulle införas i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. I stället infördes den alltjämt gällande bestämmelsen i hälso- och sjukvårdslagen. Frågan om en

författningsreglerad rätt till tolkhjälp sköts därmed på framtiden (prop. 1992/93:159 s. 155, jfr SOU 1991:97 s. 82). Tolktjänstens innehåll och omfattning har därefter utretts med utgångspunkten att tolktjänsten ska regleras i en särskild lag (SOU 2011:83 och Ds 2016:7), men utredningsarbetet har inte lett till lagstiftning.

Av förarbetena framgår inte annat än att hjälp av tolk ska ses som ett särskilt stöd, tolktjänst, vid sidan av de insatser – personlig assistent, ledsagarservice etc. – som anges i 9 § LSS och som utgör en uttömmande uppräkningslista av de insatser för särskilt stöd och särskild service som kan ges enligt lagen. Avsikten har alltså inte varit att tolktjänster ska ingå i insatsen personlig assistans.

Det förhållandet att det genom 9 a § LSS infördes en definition av personlig assistans har inte inneburit någon förändring i detta avseende, dvs. att personlig assistans inte är avsedd för tolkhjälp. Ändringen syftade inte till att förändra de grundläggande principerna för assistansens innehåll utan var avsedd att utgöra ett förtydligande av regleringen (prop. 1995/96:146 s. 13, jfr 1995/96:SoU15 s. 12).

Hjälp med det grundläggande behovet att kommunicera med andra avser således något annat än enbart tolkhjälp. I RÅ 2010 ref. 17 har Högsta förvaltningsdomstolen uttalat att det, utöver kunskap om kommunikationsformen och funktionsnedsättningen som sådana, ska krävas särskild kunskap om den funktionsnedsatte för att kommunikationen ska fungera.

I rättsfallet fann Högsta förvaltningsdomstolen att en nioårig pojke hade rätt till personlig assistans, bl.a. för att kunna kommunicera med andra. Pojken hade, till följd av funktionsnedsättning i form av autism och utvecklingsstörning, stora svårigheter inom det kommunikativa området, såväl i fråga om tal- och språkutveckling som språk- och ordförståelse. Kommunikationen försvårades dessutom av att pojken hade påtagliga problem med ömsesidig social interaktion, dvs. att förstå det sociala samspelet. För att kommunicera med pojken krävdes därför särskild kunskap om honom, exempelvis om hur han reagerade i olika situationer och på olika stimuli samt vad olika uttryck betydde.

E.S:s hjälpbehov är av en annan karaktär. Det hon har behov av för att kunna kommunicera med andra är en avancerad form av tolkhjälp som kräver kunskap om funktionsnedsättningen, dövblindhet, och kommunikationssättet, taktilt teckenspråk. Det krävs däremot inte att den som tolkar har sådan särskild kunskap om E.S. som nyss beskrivits för att kommunikationen ska fungera. En annan sak är att en personlig relation givetvis kan underlätta och förbättra tolkningen.

Av det sagda följer att E.S:s behov av taktill teckenspråkstolkning inte utgör hjälp med ett grundläggande behov i den mening som avses i 9 a § LSS. Behovet kan följaktligen inte ligga till grund för prövningen av rätten till personlig assistans och assistansersättning. Kammarrättens och förvaltningsrättens

avgöranden ska därför upphävas och Försäkringskassans beslut fastställas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden och fastställer Försäkringskassans beslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Nord, Baran, Andersson* och *von Essen*. Föredragande var justitiesekreteraren Charlotta Nyhlén.

Förvaltningsrätten i Karlstad (2015-06-12, ordförande Isaksson):

Det är ostridigt att E.S. tillhör personkretsen enligt 1 § 3 LSS, vilket är en första förutsättning för att hon ska beviljas assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken. Frågan i målet är om E.S. i övrigt uppfyller förutsättningarna för att beviljas assistansersättning.

I likhet med Försäkringskassan finner förvaltningsrätten att den hjälp E.S. behöver i samband med måltider och toalettbesök samt för att läsa recept och se om kläder är smutsiga inte är av sådan karaktär att hjälp-behoven ska ses som grundläggande behov.

Förvaltningsrätten har därefter att pröva om E.S. har ett grundläggande behov av hjälp med att kommunicera och om detta behov uppgår till i genomsnitt minst 20 timmar per vecka.

E.S. är döv sedan födseln och hennes synförmåga har försämrats p.g.a. en senare debuterande ögonsjukdom. Detta innebär att hon har ett allt större behov av ett alternativt kommunikationssätt såsom taktilt teckenspråk. Förvaltningsrätten finner därmed att hennes möjligheter att kommunicera på egen hand är så begränsade att hon inte bedöms klara av att kommunicera själv. E.S:s rätt till vardagstolkning innebär enligt förvaltningsrättens mening inte att hjälpbehovet är tillgodosett eftersom det framgår av utredningen att hon inte har faktisk tillgång till tjänsten i alla de situationer hon har behov av hjälp med kommunikation (jfr Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 8637–8638-12).

För att aktuellt hjälpbehov ska bedömas som ett grundläggande behov krävs att de aktuella kommunikationssvårigheterna medför att den som ger hjälpen måste ha ingående kunskaper om den funktionshindrade (jfr RÅ 2010 ref. 17). Av utredningen framgår att E.S. har ett omfattande behov av hjälp från en taktilt teckenspråkskunnig person för att hon ska kunna klara sig utanför hemmet. Det framgår vidare att hon har behov av att hjälpen ges av personer som känner henne för att hon ska kunna kommunicera. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att kommunikation är en mycket personlig angelägenhet, att stöd för kommunikation bör ges av ett begränsat antal personer (jfr Kammarrätten

i Sundsvalls dom i mål nr 1330-12) samt för att undvika att E.S. blir socialt isolerad finner förvaltningsrätten att hennes hjälpbehov avseende kommunikation ska ses som ett grundläggande behov. Enligt förvaltningsrättens mening är det inte visat att det aktuella behovet är sådant att E.S. behöver hjälp all vaken tid. Förvaltningsrätten bedömer dock att hennes behov av hjälp med att kommunicera i vart fall överstiger 20 timmar per vecka och att hon därför har rätt till assistansersättning. Eftersom även E.S:s andra personliga behov ska beaktas saknas det underlag för att beräkna de timmar hon behöver personlig assistans. Målet överlämnas därför till Försäkringskassan för beräkning av antalet timmar under vilka assistansen ska lämnas. – Förvaltningsrätten bifaller delvis överklagandet och förklarar att E.S. har rätt till assistansersättning. Förvaltningsrätten överlämnar målet till Försäkringskassan för beräkning av antalet timmar under vilka assistansen ska lämnas.

Kammarrätten i Göteborg (2016-06-23, *Hagard Linander, Dunnington och Hofvander*):

E.S. kan vid vissa speciella ljusförhållanden och till viss del fortfarande kommunicera genom visuellt teckenspråk, men kommunicerar i huvudsak endast genom taktilt teckenspråk. Det innebär att det krävs en tredje person för att kommunikation, till följd av hennes funktionsnedsättning, ska komma till stånd. Den personen måste ha kunskap om hennes funktionshinder, dvs. dövblindhet, och kommunikationssättet taktilt teckenspråk.

För att E.S:s behov av hjälp med kommunikation ska beaktas som ett grundläggande behov krävs därutöver att den person som är behjälplig vid kommunikationen måste ha kunskap om just henne för att förstå vad hon vill säga och för att hjälpa henne att uppfatta budskap som andra vill förmedla till henne. Det är klarlagt att E.S. kan kommunicera och föra vissa formella samtal med hjälp av en person som enbart har kunskap om hennes funktionshinder och taktilt teckenspråk. Enligt Försäkringskassan medför det att hennes behov av hjälp med kommunikation inte ska betraktas som ett grundläggande behov. Frågan är om den nivå på kommunikationen som uppnås i dessa fall är tillräcklig för E.S., så att hjälpbehovet inte ska anses vara ett grundläggande behov.

Det taktila teckenspråket är en förändrad form av det visuella teckenspråket, där olika signaler som ges visuellt omvandlas till manuella tecken för att fungera. Det finns även en mängd tecken, särskilt inom den socialhaptiska kommunikationen, som är individuella och som enligt vad som kommit fram vid vittnesförhören i kammarrätten kräver kännedom om personen och dennas omgivning.

Utredningen visar att E.S:s förmåga att såväl ta emot som att förmedla budskap och förstå vad som händer runt omkring henne förbättras avsevärt om den som hjälper henne med kommunikationen har kunskap även om henne. En tillräckligt snabb och säker kommunikation, som den funktionshindrade har förmåga att tillgodogöra sig, bör ligga inom ramen för vad som utgör ett grundläggande behov. Här beaktar kammarrätten

särskilt vad som kommit fram om att E.S. isoleras alltmer socialt och vad som anförts om att ökad isolering kan få följdkonsekvenser såsom depression, ökad risk för senildemens, kognitiva defekter m.m. E.S:s behov av hjälp med kommunikation ska därmed anses vara av karaktären grundläggande behov.

Kammarrätten anser i likhet med förvaltningsrätten att hennes behov av hjälp med att kommunicera i vart fall inte understiger 20 timmar per vecka och att E.S. därför har rätt till assistansersättning. – Kammarrätten avslår överklagandet.