

Lagrådsremiss

Ledarhundar

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Harpsund den 16 december 2004

Berit Andnor

Björn Reuterstrand
(Socialdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

För många gravt synskadade innebär innehavet av ledarhund ökade möjligheter till oberoende och självständighet. Det innebär också att behovet av stöd och hjälp i andra former minskar. Idag är det långa köer för att få en ledarhund.

I lagrådsremissen föreslås att Synskadades Riksförbund (SRF) verksamhet med tilldelning av dispositionsrätter till ledarhundar regleras i lag.

Vidare föreslås att reglerna om rätt att ta del av allmänna handlingar skall vara tillämpliga i SRF:s verksamhet som rör handläggning av ärenden om ledarhundar.

Dessutom föreslås att sekretess skall gälla i denna verksamhet för uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs.

Förslagen i lagrådsremissen syftar till att ge bättre förutsättningar för en ökad produktion av ledarhundar och att tilldelning, placering och återtagande av dispositionsrätter till ledarhundar sker på ett rättssäkert sätt.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2006.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Synskadades Riksförbund.....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	6
3	Ärendet och dess beredning.....	8
4	Bakgrund	8
4.1	Finansiering och produktion av ledarhundar	8
4.2	Synskadades Riksförbunds ledarhundsverksamhet	9
5	Överväganden och förslag.....	9
5.1	Överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till Synskadades Riksförbund.....	9
5.2	Förvaltningslagens tillämplighet.....	13
5.3	Tilldelning av dispositionsrätt till en ledarhund	14
5.3.1	Kriterier för att vara berättigad till dispositionsrätt till ledarhund	15
5.3.2	Ansvar för skötsel av ledarhunden och för skada som denne kan orsaka.....	16
5.4	Rätten till domstolsprövning.....	17
5.5	Upphandling.....	18
5.6	Tillsyn och uppföljning.....	20
5.7	Offentlighet och sekretess.....	22
5.7.1	Handlingsoffentlighet m.m.	22
5.7.2	Sekretess för uppgift om enskilds hälsotillstånd.....	22
5.8	Ikraftträdande	24
6	Ekonomiska och andra konsekvenser.....	24
7	Författningskommentarer	25
7.1	Förslaget till lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till Synskadades Riksförbund	25
7.2	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	27

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Synskadades Riksförbund,
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Synskadades Riksförbund

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag skall tillämpas i Synskadades Riksförbunds verksamhet vid prövning av frågor om tilldelning och återtagande av dispositionsrätt till sådana ledarhundar som Synskadades Riksförbund förvärvat med stöd av statsbidrag.

Ansökan om dispositionsrätt till en ledarhund görs hos Synskadades Riksförbund på den blankett som förbundet tillhandahåller.

2 § För att kunna tilldelas dispositionsrätt till en av Synskadades Riksförbunds ledarhundar skall sökanden

1. vara minst 18 år,
2. ha en grav synskada, som innebär avsaknad av ledsyn,
3. ha behov av ledarhund som förflyttningshjälpmedel,
4. ha en stabil social situation,
5. ha förmågan att ge hunden god omsorg och goda levnadsvillkor, samt
6. vara bosatt i Sverige.

3 § Synskadades Riksförbund prövar ansökningar om dispositionsrätt till ledarhund. Om förutsättningarna enligt 2 § är uppfyllda skall Synskadades Riksförbund bifalla ansökan.

4 § Den som tilldelats en dispositionsrätt till ledarhund skall tillsammans med hunden genomgå fortlöpande utbildning och se till att ledarhunden får den veterinärvård som behövs.

5 § En dispositionsrätt till ledarhund skall tas tillbaka om den som tilldelats ledarhunden inte längre uppfyller kraven i 2 eller 4 § och detta beror på en omständighet som inte är tillfällig eller obetydlig. Detsamma gäller om ledarhunden inte längre är tjänstduglig.

Frågor om att ta tillbaka ledarhund prövas av Synskadades Riksförbund efter ansökan, anmälan eller på eget initiativ.

6 § I ärenden enligt denna lag tillämpas följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223):

- 14 § första stycket om en parts rätt att meddela sig muntligen,
- 15 § om anteckning av uppgifter,
- 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter,
- 20 § om motivering av beslut,
- 21 § om underrättelse av beslut,

- 22 § om överklagande,
- 23 och 24 §§ om hur beslut överklagas,
- 25 § om överlämnande av överklagande m.m.,
- 26 § om rättelse av skrivfel och liknande,
- 27 och 28 §§ om omprövning av beslut, samt
- 30 § om överklagande av avvisningsbeslut.

7 § Beslut om tilldelning eller återtagande av en dispositionsrätt till ledarhund får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Synskadades Riksförbund skall därvid vara den enskildes motpart. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

8 § Socialstyrelsen har tillsyn över Synskadades Riksförbunds verksamhet enligt denna lag. Socialstyrelsen har rätt att på begäran inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. En begäran får förenas med vite.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006 men tillämpas inte i de fall ledarhunden tilldelats tidigare.

2.2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)¹ dels att bilagan till sekretesslagen skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 7 kap. 47 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

47 §

Sekretess gäller hos Synskadades Riksförbund i ärende om tilldelning eller återtagande av dispositionsrätt till ledarhund för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Nuvarande lydelse

Bilaga²

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ

Verksamhet

Sveriges Riksidrottsförbund

fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet (SFS 1995:361)

Tjänstemännens

statligt stöd i form av bidrag till

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 2004:507.

*Föreslagen lydelse**Bilaga*

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ

Verksamhet

Sveriges Riksidrottsförbund

fördelning av statsbidrag till
idrottsverksamhet (SFS 1995:361)*Synskadades Riksförbund**ärenden om tilldelning eller åter-
tagande av dispositionsrätt till
ledarhund (SFS 2005:000)*Tjänstemännens
Centralorganisationstatligt stöd i form av bidrag till
studerande vid korttidsstudier (SFS
1976:1046)

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

3 Ärendet och dess beredning

Inom Socialdepartementet har det utarbetats en promemoria, Ledarhundar (S2003/8340/ST). Promemorian och dess lagförslag finns i *bilaga 1*. En förteckning över de myndigheter, företag och organisationer som skriftligen beretts möjlighet att lämna synpunkter på förslagen i promemorian och en sammanställning av deras synpunkter finns i *bilaga 2*.

Förslaget i denna lagrådsremiss har utarbetats med Vänsterpartiet.

4 Bakgrund

4.1 Finansiering och produktion av ledarhundar

Målet med den svenska handikappolitiken är bl.a. att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet. För personer med grava synskador kan en ledarhund vara avgörande för förutsättningarna att bli delaktiga. Möjligheten att ha en ledarhund ökar den synskadades oberoende och minskar behovet av stöd och hjälp i andra former. Därför är det viktigt att produktionen av ledarhundar ökar och att tilldelning och placering av ledarhundar hos synskadade sker på ett lagstadgat och rättssäkert sätt.

Synskadades Riksförbund (SRF) tilldelas bidrag från statsbudgeten (Socialdepartementet, anslaget 16:4, anslagspost 2) för att bland annat köpa in och placera ut ledarhundar. Under budgetåret 2003 uppgår statsbidraget för ledarhundsverksamheten till 24 400 000 kronor. Regeringen fattar beslut om bidragets storlek medan Socialstyrelsen disponerar anslaget och förmedlar pengar till SRF. Ansökan om medel och redovisning av deras användning görs till Socialstyrelsen som också följer upp ledarhundsverksamheten. Behovet av ledarhundar har genom åren varierat med mellan 45 och 60 hundar per år.

Produktionen av ledarhundar och diverse tjänstehundar låg under 70-, 80- och början av 90-talet hos Statens Hundskola i Sollefteå. Hundskolan ägdes ursprungligen av staten och finansierades genom Försvarsdepartementet med bidrag från Justitie- och Socialdepartementet. Genom ett riksdagsbeslut omvandlades Statens Hundskola år 1988 till en renodlad myndighet, för att år 1992 omvandlas till aktiebolag (Hundskolan AB). Inledningsvis var staten majoritetsägare och Sollefteå kommun minoritetsägare. Efter ett par år sålde staten sin andel till Sollefteå kommun som blev ensam ägare. Kommunen sålde i sin tur bolaget till SRF Iris AB år 1996. Våren 2002 försattes hundskolan i konkurs och Iris AB köpte ut bland annat ledarhundsverksamheten av konkursboet. I dag ägs hundskolan av Synskadades stiftelse genom Iriskoncernen AB och heter Iris Hundskolan AB. Ledamöterna i stiftelsen är desamma som i SRF:s förbundsledning.

4.2 Synskadades Riksförbunds ledarhundsverksamhet

Ansökan om tilldelning av ledarhund görs i dag till Synskadades Riksförbund (SRF) som fattar beslut i frågan om tilldelning av ledarhund. SRF fattar även beslut om återtagande av ledarhund och om gåva av hund som inte längre är tjänstduglig. Ledarhunden ägs av SRF och den som tilldelas en ledarhund (ledarhundsföraren) har under vissa förutsättningar rätt att kostnadsfritt disponera denna. Ett för den enskilde negativt beslut kan överklagas till SRF:s arbetsutskott. Verksamheten saknar reglering i lag.

SRF har avtal med Iris Hundskolan AB om inköp av ledarhundar och utbildning av ledarhundar och ledarhundsförare. SRF köper samtliga ledarhundar och utbildningar av Iris Hundskolan AB. Iris Hundskolan AB har en egen hundproduktion men inköp görs även från uppfödare i såväl Sverige som utomlands. Hundarna som köps in externt är helt eller delvis tränade som ledarhundar.

I samband med mottagandet av en ledarhund skall ledarhundsföraren underteckna en förbindelse som innebär att ledarhundsföraren bland annat åtar sig vårdansvaret i enlighet med lagen om tillsyn av hundar (1993:43) samt djurskyddslagen (1988:534) och förbinder sig att följa de anvisningar beträffande hundens utfodring, skötsel och omvårdnad som SRF föreskriver, att tillsammans med hunden genomgå fortlöpande utbildning samt att ha en hemförsäkring som täcker eventuella kostnader i samband med skadeståndsanspråk.

Om villkoren inte är uppfyllda skall Synskadades Riksförbund fatta beslut om återtagande av hunden.

5 Överväganden och förslag

5.1 Överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till Synskadades Riksförbund

Regeringens förslag: Med stöd av en lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter prövar Synskadades Riksförbund ansökningar om dispositionsrätt till ledarhund.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget. *Justitieombudsmannen (JO)* anför dock bland annat att det av promemorian inte framgår att den nuvarande ordningen är förenad med brister eller några särskilda problem och att JO därför är något tveksam till att behovet av lagreglering är så påtagligt som det görs gällande i promemorian. Vidare uttalar JO att det allmänna inte har något ansvar för verksamheten rörande tillhandahållandet av ledarhundar föranleder principiella frågor som gäller utformningen av den föreslagna lagen och att den förvaltningsuppgift som överlämnas till SRF tillskapas genom lagförslaget. *Socialstyrelsen* – som i huvudsak tillstyrker förslagen – anför att det i promemorian saknas en genomgång och analys av varför

SRF är bäst lämpat att pröva frågor om tilldelning och återtagande av ledarhundar till synskadade.

Skälen för regeringens förslag: Synskadades Riksförbund (SRF) hanterar i dag anskaffning och fördelning av ledarhundar. Verksamheten är finansierad genom statliga bidrag. Det är Socialstyrelsen som disponerar anslaget och prövar ansökningar från SRF om bidrag till ledarhundsverksamheten. Det allmänna har inte något ansvar för ledarhundsverksamheten och verksamheten är inte reglerad på annat sätt än de allmänna villkor som ställts upp i regleringsbrevet för det aktuella anslaget. Villkoren utgör dock en förutsättning för bidragsgivandet. SRF har inte någon ensamrätt på att tillhandahålla ledarhundar även om de i praktiken är ensamma inom detta område. Under en lång tid har det varit svårt för SRF att få fram tillräckligt med ledarhundar och efterfrågan har varit större än tillgången på lämpliga hundar. I och med att Iris Hundskolan AB har varit SRF:s enda leverantör har det saknats incitament för andra hunduppfödare att ha en produktion inriktad på uppfödning av ledarhundar. Iris Hundskolan AB har i princip haft en monopolställning vilket medfört att det inte funnits någon priskonkurrens. Då verksamheten bedrivs med statliga medel är det viktigt att dessa medel används på bästa möjliga sätt och att priserna på ledarhundar kan hållas nere. Även andra motiv, såsom rättsäkerhetsskäl och rättviseskäl, möjligheten till förutsägbarhet och insyn, talar för att verksamheten behöver stramas upp. Detta sker lämpligast genom lagstiftning.

Av 11 kap. 6 § regeringsformen (RF) följer att en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning inte får överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ utan stöd i lag. Begreppet myndighetsutövning i RF har enligt motiven (prop. 1973:90 s. 397) samma innebörd som enligt förvaltningslagen (1971:290). Enligt förarbetena till förvaltningslagen (1986:223) ansågs innebörden av begreppet myndighetsutövning vara så känd att man inte behövde någon definition (prop. 1985/86:80). Till sitt innehåll är begreppet myndighetsutövning i förvaltningslagen detsamma som i den äldre förvaltningslagen (1971:290) (prop. 1985/86:80 s. 55). Innebörden av begreppet myndighetsutövning utvecklades i motiven till den äldre förvaltningslagen (se prop. 1971:30 s. 285 och 330). Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning kan förekomma i form av gynnande beslut, t.ex. beviljandet av en social förmån. Av motiven till den äldre förvaltningslagen framgår också att begreppet myndighetsutövning inte omfattar andra ärenden än sådana där saken avgörs ensidigt genom beslut av myndigheten. För att myndighetsutövning skall föreligga krävs det vidare att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma på en författning eller annat beslut av regeringen eller riksdagen. Enligt motiven till den äldre förvaltningslagen krävs också att ärendet mynnar ut i ett bindande beslut för att det skall omfattas av begreppet myndighetsutövning. Enligt den äldre förvaltningslagens definition av myndighetsutövning skulle myndighetens befogenhet gå ut på att bestämma om ”förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”. Med förmån avsågs främst sociala förmåner, t.ex. förmåner i form av socialbidrag. Gränsen mellan ”förmån” och ”rättighet” är

flytande. Genom det uttryckliga omnämmandet av ”förmån” klarlades främst att det inte behövde vara fråga om en rättighet i formell mening. Även ärenden om utlämnande av allmänna handlingar hos en myndighet utgör myndighetsutövning.

När det gäller SRF:s handläggning av ärenden om tilldelning och återtagande av en dispositionsrätt till en ledarhund utmynnar handläggningen i ett beslut. Eftersom SRF vid bedömningen av om sökanden skall tilldelas en dispositionsrätt till en ledarhund eller inte är bundna av de regler som fastslagits i en författning är det att betrakta som ett uttryck för samhällets maktbefogenhet. Ett beslut kan vara såväl gynnande som till den sökandens nackdel. Vid verkställigheten av ett gynnande beslut om tilldelning av ledarhund kan det uppstå problem med att få fram en ledarhund som passar sökanden. Det kan också vara så att det överhuvudtaget inte finns någon ledarhund att tillgå. Det är därför tveksamt om en dispositionsrätt till en ledarhund är att betrakta som en rättighet. Även om ett gynnande beslut inte är en rättighet i formell mening utgör det i vart fall en förmån. Handläggningen av ärenden omfattas därmed av begreppet myndighetsutövning. Det åligger vidare en ledarhundsförare att agera på visst sätt (exempelvis skötsel, utbildning och veterinärbesök) för att SRF inte ska fatta ett beslut om återtagande av ledarhunden. Dessa moment, med såväl åligganden som sanktion utgör myndighetsutövning. SRF skall enligt lagrådsremissens förslag tillämpa reglerna om handlingsoffentlighet. Även i denna del utgör SRF:s handläggning myndighetsutövning. De nu aktuella uppgifterna skall därför regleras i lag.

Med överlämnandet av myndighetsutövningen och tilldelningen av statsbidrag för ledarhundsverksamheten följer vissa skyldigheter för SRF. Bland annat medför det att SRF skall följa lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Vid upphandling får ett större antal producenter möjlighet att konkurrera om leverans av ledarhundar.

En konsekvens av överlämnandet av myndighetsutövningen till SRF är att bestämmelsen i brottsbalken om tjänstefel kan bli tillämplig. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall, enligt 20 kap. 1 § brottsbalken, dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. I ringa fall skall inte dömas till ansvar. Om brottet har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, skall dömas för grovt tjänstefel till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. I sådana fall skall särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande. För straffansvar är det nödvändigt att gärningen företagits vid myndighetsutövning. Bestämmelsen omfattar inte bara handlingar som självständigt utgör myndighetsutövning utan också vissa andra åtgärder som står i ett naturligt och nära samband med myndighetsutövning. Dit hör t.ex. förberedande handlingar av olika slag (prop. 1988/89:113 s.14).

Att den verksamhet som SRF bedriver innefattar myndighetsutövning innebär dessutom att bestämmelsen om skadestånd vid felaktig myndighetsutövning är tillämplig (3 kap. 2 § skadeståndslagen [1972:207]). Som anförts i förarbetena till skadeståndslagen innebär inte den omständigheten att staten anförtrott en viss myndighetsutövning åt

ett fristående organ att staten därmed slipper det skadeståndsansvar som gäller enligt lagen (se prop. 1972:5 s. 302 och 505 ff). Staten kan alltså inte komma ifrån sitt ansvar för myndighetsutövande verksamhet genom att ansvaret för verksamheten läggs över på någon annan. När det däremot gäller det särskilda skadeståndsansvar som gäller för felaktiga upplysningar och råd (3 kap. 3 § skadeståndslagen) är förhållandena annorlunda. Ansvaret enligt denna paragraf förutsätter nämligen att informationen har lämnats av "en myndighet". Det innebär att skadeståndsansvar inte blir aktuellt när den felaktiga informationen har lämnats av någon som fått uppgiften delegerad till sig (se prop. 1997/98:105 s. 61).

JO har i sitt remissyttrande anfört att det inte framgår av promemorian att den nuvarande ordningen är förenad med brister eller några särskilda problem och att JO därför ställer sig tveksam till att behovet av lagreglering är så påtagligt som det görs gällande i promemorian. Med lagregleringen avser regeringen att åtgärda flera brister i den nuvarande ordningen. En ledarhund är i mångt och mycket att jämföra med ett hjälpmedel. I och med lagregleringen blir tilldelning av ledarhund en förmån för den som uppfyller kriterierna för tilldelning. Denna förmån begränsas dock till de ekonomiska resurser som tilldelats SRF. Möjligheten att få fram de antal hundar som efterfrågas kan utgöra ytterligare en begränsning. Av rättssäkerhetsskäl bör därför en sådan förmån lagregleras. Detta gäller i synnerhet i de fall SRF avslår en ansökan eller beslutar att ledarhunden skall återtas. Ledarhundsverksamheten finansieras helt med statliga medel. Det är viktigt att statens medel används på ett ändamålsenligt sätt. Under många år har SRF haft svårt att få fram ledarhundar i den omfattning som efterfrågats. Detta kan bero på att SRF endast köpt hundar av en leverantör, nämligen Iris Hundskolan AB. Andra marknadsaktörer har därmed saknat incitament att satsa på uppfödning av hundar som lämpar sig som ledarhundar. Någon priskonkurrens har inte heller funnits. Att ge fler leverantörer möjlighet att leverera ledarhundar, samtidigt som dessa konkurrerar med varandra om såväl pris som kvalitet kommer bland annat att medföra att priserna på ledarhundar sjunker. Därmed kommer resurserna att räcka till fler ledarhundar. Dessutom medför regleringen att fler uppfödare ges ett incitament att satsa på uppfödning av ledarhundar, vilket ger förutsättningar för ett större utbud av ledarhundar.

Som JO framhållit har staten idag inte något ansvar för tillhandahållandet av ledarhundar. Verksamheten med ledarhundar är idag finansierad genom allmänna medel. Mot bakgrund härav och vad som i övrigt anförts ovan bör denna SRF:s verksamhet med ledarhundar stramas upp och det är regeringens bedömning att detta bör ske genom lagstiftning. Detta innebär att SRF har ensamrätt att tillhandahålla ledarhundar med statliga medel. Det utesluter inte att andra aktörer tillhandahåller ledarhundar utanför det statliga systemet.

Denna modell av överlämnande av förvaltningsuppgifter har använts i flera andra sammanhang (se t.ex. lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde, lagen (1985:349) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utrikesdepartementets verksamhetsområde, lagen (1998:775) om rätt för stiftelsen Norrlandsfonden att besluta i frågor om förvaltningen av

regionala utvecklingslån och lagen (1998:1214) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till Hjälpmedelsinstitutet, ideell förening).

När det gäller frågan vilket subjekt som är mest lämpat att pröva frågan om tilldelning och återtagande av ledarhundar anser regeringen att verksamheten med ledarhundar visserligen har stora likheter med övrig hjälpmedelsverksamhet. Hanteringen är dock speciell då det inte rör sig om traditionella hjälpmedel utan om levande hundar som skall hanteras, skötas samt bedömas. Vidare skall den synskadades lämplighet som hundförare bedömas vilket kräver speciella kunskaper. Regeringen gör bedömningen att varken landstingen eller någon myndighet för närvarande har den kompetensen. Skulle uppgiften läggas på en annan organisation eller myndighet skulle detta kräva omfattande tid och resurser. SRF har mycket lång erfarenhet och stor kunskap av handläggning av denna typ av ärenden. Regeringen anser därför vid en samlad bedömning att det är lämpligt att just SRF tilldelas denna uppgift.

Den föreslagna lagen utgör inte hinder för någon annan än SRF att bedriva ledarhundsverksamhet. Skulle någon annan organisation bedriva ledarhundsverksamhet omfattas den verksamheten inte av den föreslagna lagens bestämmelser. Detsamma gäller om SRF med stöd av annan finansiering än statlig, exempelvis med stöd av en donation, bedriver ledarhundsverksamhet.

5.2 Förvaltningslagens tillämplighet

Regeringens förslag: I ärenden enligt den föreslagna lagen skall bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) om en parts rätt att meddela sig muntligen, anteckning av uppgifter, en parts rätt att få del av uppgifter, motivering av beslut, underrättelse av beslut, överklagande, överlämnande av överklagande m.m., rättelse av skrivfel och liknande, omprövning av beslut samt överklagande av avvisningsbeslut gälla.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Utöver i förslaget angivna bestämmelser förordar *Kammarrätten i Stockholm* att även följande bestämmelser i förvaltningslagen görs tillämpliga: 15 § om anteckning av uppgifter, 25 § om överlämnande av överklagande m.m., samt 27–28 §§ om omprövning av beslut.

Skälen för regeringens förslag: Förvaltningslagen (1986:223) innehåller bland annat handläggningsregler som förvaltningsmyndigheter i vissa fall skall tillämpa. Förvaltningslagen gäller, om inte annan författning innehåller avvikande bestämmelser, vid förvaltningsmyndigheternas handläggning av förvaltningsärenden. Såväl handläggning som beslut i ärenden om tilldelning och återkallelse av dispositionsrätt till en ledarhund innebär myndighetsutövning mot enskilda. Synskadades Riksförbunds (SRF) är dock ingen förvaltningsmyndighet och förvaltningslagens reglering är därmed inte direkt tillämplig. Det är dock lämpligt att SRF i sin handläggning av ledarhundsärenden tillämpar vissa av förvaltningslagens regler. Det gäller reglerna om parts rätt att meddela sig muntligen och att få del av uppgifter, motivering av beslut,

underrättelse av beslut samt regler om överklagande och rättelse av skrivfel. I den föreslagna lagen om ledarhundar skall därför anges att vissa bestämmelser i förvaltningslagen skall vara tillämpliga vid handläggningen av ärenden om ledarhund.

Även i lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter finns bestämmelser om överklagande. Av lagens bestämmelser följer bland annat att ett överklagande av beslut skall ges in till den myndighet som skall pröva överklagandet, i förevarande fall länsrätten, och att det är den myndigheten som prövar om överklagandet inkommit i tid. Om istället förvaltningslagen bestämmelse tillämpas skall överklagandet ges in till SRF som gör rättidsprövning. Regeringen bedömer att SRF har den kompetens som krävs för att göra rättidsprövningar. Dessutom är denna ordning att föredra, särskilt som SRF då bereds möjlighet att rätta uppenbara skriv- eller räknefel enligt 26 § förvaltningslagen och att ompröva beslut med stöd av 27 § förvaltningslagen. Därmed undviks onödiga överklaganden till domstolen i de fall där SRF kan rätta eller ompröva beslut istället för att medge bifall till klagandens talan i domstolen, vilket skulle bli fallet om lagen om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter tillämpas. Av 1 § denna lag följer att för det fall annan lag eller författning innehåller någon bestämmelse som avviker från lagen gäller den bestämmelsen. Den nu föreslagna ordningen får till följd att lagen om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter inte blir tillämplig på beslut meddelade av SRF.

5.3 Tilldelning av dispositionsrätt till en ledarhund

Regeringens förslag: Ansökan om dispositionsrätt till ledarhund skall göras hos Synskadades Riksförbund på den blankett som förbundet tillhandahåller. Synskadades Riksförbund prövar ansökningar om dispositionsrätt till ledarhund.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig över förslagen i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Liksom tidigare skall en ansökan om dispositionsrätt till ledarhund vara ställd till Synskadades Riksförbund (SRF). Ansökningsblanketten tillhandahålls av SRF eller av en syncentral. SRF prövar frågan om tilldelning av dispositionsrätt till ledarhund efter ansökan och kan efter ansökan, anmälan eller på eget initiativ pröva frågan om återtagande av dispositionsrätten.

5.3.1 Kriterier för att vara berättigad till dispositionsrätt till ledarhund

Regeringens förslag: För att kunna tilldelas dispositionsrätt till en av Synskadades Riksförbunds ledarhundar skall sökanden

1. vara minst 18 år,
2. ha en grav synskada, som innebär avsaknad av ledsyn,
3. ha behov av ledarhund som förflyttningshjälpmedel,
4. ha en stabil social situation,
5. ha förmåga att ge hunden god omsorg och goda levnadsvillkor, samt
6. vara bosatt i Sverige.

Om förutsättningarna enligt den föreslagna lagen är uppfyllda skall Synskadades Riksförbund bifalla ansökan.

En dispositionsrätt till ledarhund skall tas tillbaka om den som tilldelats ledarhunden inte längre uppfyller kraven. Detsamma gäller om ledarhunden inte längre är tjänstduglig.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Justitiekanslern (JK)* ifrågasätter lämpligheten av att låta ett återtagande vara avhängigt SRF:s skön på det sätt som skulle följa om SRF får en möjlighet men inte en skyldighet att besluta i frågan. En sådan ordning ger nämligen utrymme för godtycke på ett sätt som inte är tillfredsställande från rättslikhetssynpunkt. *Kustmarkens hundtjänst* föreslår att en åldersgräns på 16 år bör tillämpas.

Skälen för regeringens förslag: Synskadades Riksförbund (SRF) har en sedan länge utarbetad policy för vad som krävs för att tilldelas dispositionsrätt till ledarhund. Dessa kriterier bör gälla även fortsättningsvis och regleras i lag. För att vara berättigad till dispositionsrätt till en ledarhund skall sökanden vara myndig, dvs. minst 18 år. Detta utesluter inte att ett ansökningsförfarande anhängiggörs innan sökanden fyllt 18 år. Vad gäller åldersgränsen bör den av flera anledningar sättas till 18 år. För det första saknar den som är under 18 år behörighet att ingå ett avtal med SRF. Denna fråga kan dock lösas genom att vårdnadshavaren samtycker till att den underårige ingår avtal med SRF. Den som tilldelas dispositionsrätt till en ledarhund måste under de första månaderna vara beredd att avsätta mycket tid för att tillsammans med hunden genomgå utbildning och träning. En person som är under 18 år går vanligtvis fortfarande i skolan och har därför inte möjlighet att avsätta den tid som krävs. Regeringen gör därför den bedömningen att den som tilldelas dispositionsrätt till ledarhund skall ha fyllt 18 år.

Sökanden skall vidare ha en grav synskada, som innebär avsaknad av ledsyn. Synskadan styrks genom läkarintyg eller annat godtagbart intyg utfärdat av t.ex. en syncentral.

Den synskadade skall vidare ha behov av ledarhunden som förflyttningshjälpmedel och ha en stabil social situation. Vidare skall sökanden själv ha förmåga att ge hunden god omsorg och goda levnadsvillkor, vilket innebär att ge hunden foder, rastning och löpande skötsel i den omfattning hunden behöver.

Slutligen skall sökanden vara bosatt i Sverige. Detta krav uppställs för att ledarhundsföraren skall kunna genomgå utbildning tillsammans med

hunden och för att SRF skall kunna ha en kontinuerlig kontakt med såväl hund som förare men också för att hunden ska kunna få nödvändig veterinärvård.

Uppfyller sökanden de krav som uppställs i lagen skall SRF fatta beslut om tilldelning av dispositionsrätt till ledarhund. Beslutet skall sedan verkställas genom att sökanden faktiskt tilldelas en ledarhund. Verkställigheten skall ske inom rimlig tid med hänsyn tagen till tillgången på ledarhundar, antalet sökande och den enskildes önskemål vad gäller t.ex. ras. Finns ingen lämplig hund för sökanden får denne vänta till dess det finns en hund som är lämplig. SRF gör bedömning av i vilken ordning ett beslut skall verkställas genom tilldelning av en dispositionsrätt till en viss hund. Ett verkställighetsbeslut, dvs. beslut om vem som får en viss hund, är inte överklagbart. Inte heller ett gynnande beslut är överklagbart, även om beslutet inte har verkställts.

Efter tilldelningen av ledarhunden skall den synskadade (ledarhundsföraren) tillsammans med ledarhunden genomgå fortlöpande utbildning samt tillse att ledarhunden får nödvändig veterinärvård. Såväl utbildningar som veterinärkostnader skall vara kostnadsfria för ledarhundsföraren.

För det fall ledarhundsföraren inte längre uppfyller kriterierna som uppställs för tilldelning av dispositionsrätt till ledarhund skall SRF återta ledarhunden. Detsamma gäller om ledarhundsföraren inte deltar i ledarhundsutbildningar eller underlåter att tillse att hunden genomgår erforderlig veterinärvård. Ett återtagande kan även bli aktuellt i de fall ledarhunden p.g.a. av ålder, sjukdom eller av annan anledning inte längre är duglig som ledarhund. Ett återtagande skall dock inte ske om orsaken till återtagandet beror på en omständighet som är tillfällig eller obetydlig. I promemorians författningsförslag angavs att SRF "får" besluta om återtagande av ledarhund om ledarhundsföraren inte längre uppfyller kriterierna som uppställs för tilldelning av dispositionsrätt till ledarhund. Regeringen delar dock JK:s bedömning att ett återtagande inte skall vara en möjlighet utan en skyldighet om förutsättningar för återtagande föreligger. Ordet "får" har i lagrådsremissens författningsförslag ersatts med "skall".

Om ett återtagande blir aktuellt på grund av att hunden inte längre är tjänsteduglig får SRF istället för att återta ledarhunden besluta om försäljning eller ge den till ledarhundsföraren i gåva.

5.3.2 Ansvar för skötsel av ledarhunden och för skada som denne kan orsaka

<p>Regeringens förslag: Den som tilldelats en dispositionsrätt till ledarhund skall tillsammans med hunden genomgå fortlöpande utbildning och se till att ledarhunden får den veterinärvård som behövs.</p>
--

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Dogs in service and aid (DISA)* anför att omfattningen på utbildningen skall beslutas tillsammans med ledarhundsproducenten. *Kustmarkens hundtjänst* anser att fler hund-

skolor bör få möjlighet att tillhandahålla utbildning, vilket skulle innebära att både kvaliteten höjs och kostnaderna sänks.

Skälen för regeringens förslag: I djurskyddslagen (1988:534) finns grundläggande bestämmelser om hur djur skall vårdas och behandlas, däribland bestämmelser om att djur skall ges tillräckligt med foder och tillräcklig tillsyn och att djur som visar tecken på ohälsa snarast skall ges nödvändig vård. Ansvaret för att ett djur behandlas väl åligger primärt den som har djuret i sin vård. Det är således ledarhundsföraren som bär ansvaret för att hunden vårdas och behandlas i enlighet med djurskyddslagstiftningen.

Synskadades Riksförbund (SRF) har antagit riktlinjer för tilldelning och återtagande av ledarhundar. I riktlinjerna regleras ledarhundsförarens åtaganden. Ledarhundsföraren skall bland annat följa de anvisningar beträffande hundens utfodring, skötsel och omvårdnad som SRF föreskriver, kontinuerligt hålla SRF:s veterinär informerad om hundens hälsotillstånd, underhålla hundens vaccinationsskydd samt tillsammans med hunden genomgå fortlöpande utbildning.

Ledarhundsförarens skyldighet att tillsammans med hunden genomgå fortlöpande utbildning samt skyldigheten att se till att ledarhunden får behövlig veterinärvård bör regleras i lag.

I 1 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter föreskrivs att en hund skall hållas under sådan tillsyn som behövs för att förebygga att den orsakar skada. Tillsynsplikten sanktioneras genom bland annat skadeståndsbestämmelsen i 6 §. Enligt denna skall såväl hundens ägare som den som mottagit hunden till underhåll eller nyttjande, oberoende av vållande, ersätta skada som hunden orsakar. Den som nyttjar en ledarhund (ledarhundsföraren) måste anses ha tagit emot hunden för sådant nyttjande som avses i lagen. Ägaren av hunden och den som mottagit den för underhåll eller nyttjande är solidariskt ansvariga gentemot den skadelidande. Huvudsyftet med skadeståndsregeln är, förutom att tillgodose den skadelidandes krav på ersättning, att hos ägaren eller den som mottagit hunden för underhåll eller nyttjande inskräpa vikten av att genom noggrann tillsyn hindra hunden från att orsaka skada.

En fråga som väckts i promemorian är om denna ordning skall bestå eller om försäkringsfrågan skall regleras i lag. Som anförts i promemorian är det dock inte lämpligt att införa en lagreglerad försäkringsplikt på just detta område. Denna bedömning har också lämnats utan invändning av samtliga remissinstanser.

5.4 Rätten till domstolsprövning

Regeringens förslag: Ett beslut om tilldelning eller återtagande av en dispositionsrätt till ledarhund skall få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Synskadades Riksförbund skall därvid vara den enskildes motpart. Prövningstillstånd skall krävas vid överklagande till kammarrätten.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Inga remissinstanser har haft invändningar mot promemorians förslag.

Skälen för regeringens förslag: Ett beslut av Synskadades Riksförbund (SRF) om tilldelning eller återtagande av ledarhund kan i dag prövas av SRF:s arbetsutskott. Därutöver saknas möjlighet att få frågan överprövad i högre instans. SRF:s beslut om att avslå en ansökan om tilldelning av dispositionsrätt till ledarhund eller att återta en ledarhund har många gånger en mycket stor betydelse för den enskilde. För den enskilde kan det upplevas som mindre tilltalande att samma organisation som fattat ett avslagsbeslut eller återtagandebeslut även prövar ett överklagande. Av den anledningen kan det vara lämpligt att istället införa en möjlighet att få beslut prövade i domstol. Det är även av rättssäkerhetsskäl lämpligt att dessa två typer av beslut går att överklaga till allmän förvaltningsdomstol. Ett överklagande prövas av länsrätten i det län där SRF har sitt säte. SRF har sitt säte i Stockholm och därmed skall eventuella överklaganden prövas av Länsrätten i Stockholms län. I 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns en bestämmelse som innebär att om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut skall den myndighet som först beslutade i ärendet vara den enskildes motpart när handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. Denna bestämmelse är dock inte tillämplig när det gäller överklagade beslut som fattats av SRF eftersom SRF inte är en förvaltningsmyndighet. Därför bör motsvarande bestämmelse föras in i lagen om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Synskadades Riksförbund. Prövningstillstånd bör krävas för prövning i kammarrätten. Enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det gått honom emot och beslutet kan överklagas. Har sökanden fått ett gynnande beslut kan denne behöva vänta till dess det finns en lämplig hund som passar ihop med ledarhundsföraren. Det kan då komma att bildas ett kösystem. Att en ledarhundsförare får vänta på verkställighet, det vill säga att faktiskt tilldelas en hund, innebär inte att denne kan överklaga det gynnande beslutet. För den som beviljats dispositionsrätt till en ledarhund vänta oskäligt länge kan detta dock bli en fråga för tillsynsmyndigheten att granska.

5.5 Upphandling

Regeringens bedömning: Hjälpmedelsinstitutet bör genom upphandling sköta Synskadades Riksförbunds inköp av ledarhundar.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Hjälpmedelsinstitutet (HI)* anför att ett förtydligande bör ske så att HI blir avtalspart för ramavtalet och att SRF ska vara avtalspart vid enskild beställning (avrop) av ledarhund. *Nämnden för offentlig upphandling (NOU)* är i huvudsak positiv till det förslag till upphandlingsförfarande som presenteras i promemorian. Som särskilt positivt vill NOU framhålla att strävan synes ha varit att åstadkomma ett väl fungerande, objektiva och konkurrensneutralt upphandlingsförfarande och att den upphandlingsansvariga myndigheten föreslås få i uppdrag att

genom regelbundna kontakter med leverantörerna sammanställa statistik och följa upp avtalet och dess efterlevnad. Det finns dock vissa aspekter av förslaget som enligt NOU:s mening bör klargöras. Vidare har NOU anført att om Synskadades Riksförbund (SRF) skall delta i bedömningen av de anbud som inkommer i den upphandling som genomförs av Hjälpmedelsinstitutet (HI), finner NOU det sannolikt att handlingar innehållande uppgifter som hos HI omfattas av absolut sekretess kan komma att överlämnas till SRF. För att undvika att dessa handlingar lämnas ut av SRF innan den absoluta sekretessen hos HI upphört, anser NOU det önskvärt att i den föreslagna nya bestämmelsen i sekretesslagen, uttryckligen ange att den absoluta sekretessen enligt 6 kap. 2 § tredje stycket sekretesslagen vid upphandling av ledarhundar gäller även hos SRF.

Skälen för regeringens bedömning: Nämnden för offentlig upphandling (NOU) har, efter en skrivelse från ett bolag som producerar ledarhundar, prövat huruvida Synskadades Riksförbund (SRF) är att anse som en upphandlande enhet (beslut den 15 december 1999 i ärende nr 1998/0017–29). NOU gjorde bedömningen att enbart det förhållandet att staten till en förening utbetalar bidrag till täckande av kostnaderna för ett allmännyttigt ändamål inte räcker för att anse att förutsättningarna i 1 kap. 6 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) är uppfyllda och att SRF eller dess bolag därför inte kunde anses utgöra upphandlande enhet i LOU:s mening. I sitt remissyttrande har dock NOU uttalat att det mot bakgrund av den rättspraxis som tillkommit, eller på grund av de eventuella ändringar i SRF:s verksamhet eller finansiering som ägt rum sedan NOU:s tidigare bedömning av SRF, inte kan uteslutas att SRF vid en förnyad granskning skulle kunna anses vara en upphandlande enhet.

Ett upphandlingsförfarande främjar konkurrensen och innebär att priset på ledarhundar kan hållas nere. Ett upphandlingsförfarande innebär också att fler ledarhundsproducenter får möjligheten att leverera ledarhundar. Detta i sin tur kan innebära att fler hunduppfödare väljer att gå över till ledarhundsproduktion. Det är därför av flera skäl av intresse att alla inköp av ledarhundar görs genom en upphandling. Det skulle vara möjligt att göra SRF till en upphandlande enhet. Detta innebär dock att en stor del av SRF:s inköp – även sådana som rör annan verksamhet än ledarhundar – skulle omfattas av LOU. Ett annat och mer ändamålsenligt alternativ är att låta ett annat organ ansvara för upphandlingen av ledarhundarna. Hjälpmedelsinstitutet (HI) har lång erfarenhet av upphandling och skulle kunna hjälpa SRF med upphandling av ledarhundar. SRF skall dock fortfarande vara avtalspart med leverantörerna och även fortsättningsvis äga ledarhundarna.

Upphandlingen bör genomföras under våren 2005 med tanke på att utbildningen tar ca ett år innan en hund är leveransklar. Avtalstiden bör, med tanke på den långa utbildningstiden, vara tre år med option för SRF att förlänga avtalet med ytterligare ett år. Sannolikt kommer dock optionen inte att utnyttjas. Skälet är att, om avtalet fungerar konkurrensneutralt och objektivt, troligen ett antal presumtiva leverantörer finner intresse av att delta vid en ny anbudsinfordran. Detta skulle ytterligare förbättra prissituationen och tillgången på ledarhundar.

HI sammanställer statistik och följer upp avtalet under perioden med vissa intervaller. Bland annat kontaktas utsedda avtalsleverantörer om synpunkter på avtalet och dess efterlevnad.

En upphandlande enhet som inte följt bestämmelserna i LOU skall enligt 7 kap. 6 § LOU ersätta därigenom uppkommen skada för en leverantör. Anbudsgivare eller anbudssökande som deltagit i en upphandling enligt 4 kap. är enligt 7 kap. 7 § LOU berättigad till ersättning för kostnader för att förbereda anbud och i övrigt delta i upphandlingen, om åsidosättandet av bestämmelserna i LOU menligt har påverkat hans möjligheter att tilldelas upphandlingen. Bestämmelsen har i praxis ansetts tillämplig även vid annan upphandling än upphandling enligt 4 kap. LOU.

En eventuell tvist om huruvida en levererad ledarhund uppfyller de avtalade kraven är däremot en avtalsrättslig tvist som inte kan bli föremål för en skadeståndstalan enligt LOU. En sådan tvist får i stället bedömas utifrån de bestämmelser som gäller inom den allmänna civilrätten. Endast en leverantör och SRF kan vara parter i en sådan tvist och inte den som tilldelats en dispositionsrätt till ledarhunden. Ett avtalsbrott kan bli föremål för en skadeståndstalan enligt LOU om det innebär att den upphandlande enheten köper något annat än vad som avtalats, eller gör en anskaffning från en icke upphandlad leverantör. Detta eftersom avtalsbrottet då också kan innebära att det sker en otillåten direktupphandling, vilket utgör ett sådant åsidosättande av bestämmelserna i LOU som kan medföra skadeståndsansvar.

Vad gäller NOU:s förslag om att bestämmelsen i 6 kap. 2 § tredje stycket sekretesslagen (1980:100) skall ändras så att den även gäller hos SRF finner regeringen dock att denna reglering är överflödigt då handlingar i ett upphandlingsärende hos SRF inte utgör allmänna handlingar. Frågan kan därför regleras genom att SRF skriftligen förbinder sig gentemot det upphandlande organet att inte röja uppgifter som hos HI omfattas av sekretess.

5.6 Tillsyn och uppföljning

Regeringens förslag: I lagen om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Synskadades Riksförbund anges att Socialstyrelsen har tillsyn över Synskadades Riksförbunds verksamhet beträffande ledarhundar. Socialstyrelsen har rätt att på begäran inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. En begäran får förenas med vite.

Promemorians bedömning: Den tillsyn och uppföljning som finns i dag över ledarhundsverksamheten är tillräcklig.

Remissinstanserna: *Justitieombudsmannen (JO)* väcker frågan om det inte bör införas en möjlighet för enskilda att få framföra klagomål på SRF:s verksamhet enligt lagen till en opartisk instans. Eventuellt skulle denna tillsynsfunktion enligt JO kunna handhas av Socialstyrelsen som för närvarande har ansvaret för tilldelningen av statsbidrag till SRF:s verksamhet angående ledarhundar. *Socialstyrelsen* anför att arbetet med att följa upp verksamheten inte medför att myndigheten har tillsyn över

verksamheten i formell mening. En tänkbar tillsynsuppgift vore t.ex. att följa en ansökan om ledarhund från det ansökan kommer in tills beslut fattas, för att se att riktlinjerna följs och att rättssäkerheten därmed upprätthålls. Socialstyrelsen föreslår därför att det i den föreslagna lagen införs en paragraf som reglerar tillsynen och vad den bör omfatta.

Skälen för regeringens förslag: Såväl Synskadades Riksförbunds (SRF) räkenskaper som styrelsens förvaltning granskas av två revisorer, varav en skall vara auktoriserad. SRF tilldelas bidrag från statsbudgeten för att bland annat inhandla och placera ledarhundar. De medel som går till SRF för inköp och tilldelning av dispositionsrätt till ledarhundar ryms i utgiftsområde 9 under anslag 16:4, Bidrag till viss verksamhet för personer med funktionshinder. Socialstyrelsen disponerar anslaget och förmedlar pengar till SRF som redovisar användningen till Socialstyrelsen. En årlig uppföljning och utvärdering av ledarhundsverksamheten görs av Socialstyrelsen som rapporterar till Socialdepartementet i samband med myndighetsdialogen. Såväl Justitieombudsmannen (JO) som Socialstyrelsen har anfört att Socialstyrelsen bör få en i lagen reglerad tillsynsuppgift.

I och med att SRF:s ledarhundsverksamhet regleras i lag tillkommer ett antal bestämmelser som SRF omfattas av. SRF skall tillämpa bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) om en parts rätt att meddela sig muntligen, anteckning av uppgifter, en parts rätt att få del av uppgifter, motivering av beslut, underrättelse av beslut, överklagande, hur beslut överklagas, överlämnande av överklagande m.m., rättelse av skrivfel och liknande, samt omprövning av beslut. Vidare skall SRF tillämpa regler om handlingsoffentlighet, registrering, diarieföring, upplysningsplikt, arkivering, förfarande vid utlämnande av allmänna handlingar och bestämmelser om överklagande. Det är lämpligt att en myndighet ansvarar för tillsynen över ledarhundsverksamheten. Regeringen föreslår därför att det i den föreslagna lagen tas in en bestämmelse som ger Socialstyrelsen i uppgift att utöva tillsyn över SRF:s verksamhet när det gäller handläggning av ärenden enligt den föreslagna lagen. Tillsynsansvaret innebär att Socialstyrelsen skall följa hur SRF tillämpar och respekterar lagstiftningen på området. Socialstyrelsen ska ha rätt att inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Skulle SRF inte tillgodose Socialstyrelsens begäran får Socialstyrelsen meddela de förelägganden som är nödvändiga för att förmå SRF att agera i enlighet med begäran. Ett föreläggande skall kunna förenas med vite. För vitesförelägganden gäller bestämmelserna i viteslagen (1985:206).

Riksrevisionen granskar bland annat statliga myndigheter. Regeringen gjorde i budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1) bedömningen att det inte finns tillräckliga motiv för att generellt reglera finansiell granskning av organ som inte är myndigheter, men som i någon mening bedriver offentlig förvaltning. Dock har Riksrevisionen enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. mandat att i form av effektivitetsrevision granska viss verksamhet i de fall statsmedel tagits emot som stöd och det – som i förevarande fall – finns en redovisnings-skyldighet för medlen.

5.7 Offentlighet och sekretess

5.7.1 Handlingsoffentlighet m.m.

Regeringens förslag: Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos en myndighet skall i tillämpliga delar gälla också handlingar hos Synskadades Riksförbund i ärenden om tilldelning och återtagande av dispositionsrätt till ledarhundar.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Riksarkivet* har påtalat att i och med att reglerna om rätt att ta del av allmänna handlingar skall vara tillämpliga på Synskadades Riksförbunds ledarhundsverksamhet kommer ledarhundsverksamheten också att omfattas av arkivlagen (1990:782) och bli föremål för Riksarkivets tillsyn.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 1 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100) skall det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos en myndighet i tillämpliga delar gälla också hos vissa andra organ. Vilka dessa organ är anges i bilagan till sekretesslagen där det också anges vilken verksamhet hos det enskilda organet som omfattas av handlingsoffentligheten. Följden av att ett organ förs in i sekretesslagens bilaga är inte bara att handlingsoffentligheten blir tillämplig. Genom den lagtekniska konstruktionen blir också samtliga bestämmelser i 15 kap. sekretesslagen tillämpliga även hos dessa organ, trots att de inte är myndigheter. Regler om registrering och diarieföring blir alltså tillämpliga, liksom frågor om upplysningsplikt, förfarande vid utlämnande av allmänna handlingar och bestämmelser om överklagande. En ytterligare konsekvens av regleringen är att bestämmelserna i arkivlagen (1990:782) blir tillämpliga.

Genom den föreslagna lagen kommer vissa förvaltningsuppgifter att överlämnas till Synskadades Riksförbund (SRF). Det är därför lämpligt att handlingar och uppgifter som förekommer i ett ärende om tilldelning eller återtagande av dispositionsrätt till ledarhund hos SRF omfattas av regler om handlings offentlighet, registrering, diarieföring, upplysningsplikt, arkivering, förfarande vid utlämnande av allmänna handlingar och bestämmelser om överklagande. Formellt sker detta genom att det SRF tas in i bilagan till sekretesslagen.

5.7.2 Sekretess för uppgift om enskilds hälsotillstånd

Regeringens förslag: Sekretess skall gälla hos Synskadades Riksförbund i ärende om tilldelning och återtagande av dispositionsrätt till ledarhund för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretess skall dock inte gälla för beslut i ärenden.

I fråga om uppgift i allmän handling skall sekretessen gälla i högst femtio år.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Socialstyrelsen* har anfört att den sekretessregel som föreslås i promemorian innebär att det är tillräckligt att uppgifterna skyddas av ett s.k. rakt skaderekvisit, som är en svagare form av sekretess än vad som gäller inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. I promemorian är det inte motiverat varför sekretessen ska vara svagare. En ansökan från en enskild kan bl.a. innehålla uppgifter om sökandes hälsotillstånd. Socialstyrelsen anser att det bör övervägas om inte sekretessen bör vara i paritet med den sekretess som råder inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården för att den enskildes integritet ska värnas.

Skälen för regeringens förslag: Till en ansökan om dispositionsrätt till en ledarhund skall läkarintyg eller annat intyg från exempelvis en syncentral ges in som styrker den sökandes synskada. Vidare kan en ansökan innehålla andra uppgifter om den enskildes personliga förhållanden. För uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden gäller enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) sekretess inom hälso- och sjukvården om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretessen på hälso- och sjukvårdsområdet avgränsas således med ett s.k. omvänt skaderekvisit, dvs. presumtionen är att uppgifterna omfattas av sekretess. De uppgifter om enskilds hälsotillstånd som kan finnas i ett ärende om ledarhund är allmänt sett inte alls lika omfattande som inom hälso- och sjukvården. En annan skillnad är att uppgifter inom hälso- och sjukvården ofta lämnas i en förtroendesituation. Vidare måste hänsyn tas till det insynsintresse som finns för bland annat andra sökanden av dispositionsrätt till ledarhund. Dessutom utgör handläggningen av ärenden om ledarhund – till skillnad från vad som vanligen gäller inom hälso- och sjukvården – myndighetsutövning. Sekretessen bör därför inte vara så omfattande att insynen inskränks onödigt mycket. Regeringen finner med hänsyn till vad som nu sagts att sekretesskyddet för uppgifter i ärenden om tilldelning och återtagande av dispositionsrätt till ledarhund inte behöver vara lika starkt som för uppgifter inom hälso- och sjukvården. Avvägningen mellan intresset av insyn och intresset av skyddet för den personliga integriteten bör därför resultera i ett rakt skaderekvisit, dvs. en presumtion för att uppgifterna är offentliga. Sekretessen skall gälla i högst femtio år. För att tillgodose intresset av allmän insyn i de fall av myndighetsutövning som förekommer föreslås att sekretess inte gäller för beslut i ärenden om ledarhund.

I 16 kap. 1 § sekretesslagen finns de tystnadsplikter uppräknade som har företräde framför principen om meddelarfrihet, dvs. rätten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att lämna uppgift i vilket ämne som helst för publicering i de medier som de båda grundlagarna omfattar. Regeringen anser att det inte finns tillräckligt starka skäl för att låta den tystnadsplikt som följer av den föreslagna bestämmelsen få företräde framför meddelarfriheten. 16 kap. 1 § sekretesslagen bör därför inte ändras.

5.8 Ikraftträdande

Den föreslagna lagstiftningen bör träda i kraft den 1 januari 2006.

6 Ekonomiska och andra konsekvenser

Lagrådsremissen innehåller förslag som syftar till att i lag reglera den verksamhet som Synskadades Riksförbund (SRF) redan i dag bedriver. De uppgifter som åläggs SRF enligt denna remiss ingår i SRF:s existerande verksamhet och finansieras genom det statsbidrag SRF årligen tilldelas för ledarhundsverksamheten. Den nu föreslagna regleringen medför därför inte något nytt åtagande eller några ökade kostnader och skall därför finansieras inom ramen för SRF:s nuvarande statsbidrag.

I lagrådsremissen föreslås att beslut om tilldelning och återtagande av dispositionsrätt till ledarhund skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Enligt den nuvarande ordningen är det ovanligt att SRF meddelar formella avslagsbeslut på ansökan om dispositionsrätt till ledarhund. Under de senaste åren har fyra hundar tagits tillbaka mot innehavarens vilja. Det kan därför rimligen antas att det kommer att vara fråga om ett försumbart antal ärenden som kommer att överklagas till domstol. Den föreslagna författningsregleringen torde därför inte medföra någon ökning av arbetsbördan vid de allmänna förvaltningsdomstolarna som inte kan tas om hand med befintliga resurser.

Ytterligare en konsekvens av lagrådsremissens förslag är att inköpen av ledarhundar skall ske genom upphandling och med tillämpning av lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Även frågor om upphandling kan därför komma att prövas av allmän förvaltningsdomstol. Med beaktande av att det endast är inköp av ledarhundar och att dessa inköp inte är allt för omfattande torde det inte heller här röra sig om någon ökning av arbetsbördan som inte kan rymmas inom domstolarnas befintliga anslag. Upphandlingsförfarandet föreslås inledningsvis administreras av Hjälpmedelsinstitutet (HI), som därmed kommer att behöva tillföras begränsade ekonomiska resurser för att fullgöra denna uppgift. Dessa kostnader skall finansieras genom att medel överförs till HI från det bidrag som SRF tilldelas för ledarhundsverksamheten och som Socialstyrelsen disponerar (se under avsnitt 4.1).

Lagrådsremissens förslag har inte konsekvenser för den som redan tilldelats dispositionsrätt till ledarhund, eftersom lagen inte är tillämplig i de fall ledarhunden tilldelats före ikraftträdandet. I dessa fall skall istället av SRF:s förbundsstyrelse antagna *Riktlinjer för tilldelning och återtagande av ledarhund* och eventuella avtal mellan SRF och ledarhundsföraren tillämpas.

7 Författningskommentarer

7.1 Förslaget till lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till Synskadades Riksförbund

1 §

Förslaget innebär att vissa typer av myndighetsutövning, nämligen frågor om tilldelning och återtagande av dispositionsrätt till ledarhund, får överlämnas till Synskadades Riksförbund. Lagen gäller endast när det är Synskadades Riksförbund som handlägger ärenden om tilldelning och återtagande av dispositionsrätt till ledarhund.

Av *andra stycket* framgår en att ansökan om dispositionsrätt till ledarhund skall göras hos Synskadades Riksförbund på en blankett som förbundet tillhandahåller.

2 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.3.1. För att vara berättigad till en dispositionsrätt till en ledarhund skall sökanden vara myndig, dvs. minst 18 år. Detta utesluter inte att ett ansökningsförfarande anhängiggörs innan sökanden fyllt 18 år. Ett ytterligare kriterium är att sökanden har en grav synskada, som innebär avsaknad av ledsyn. Världshälsoorganisationen – WHO använder inte begreppet ”saknar ledsyn”. WHO har i stället följande klassifikation:

<u>Synskärpa</u>	<u>Grad av synnedsättning</u>
0.8 eller bättre	ingen
>0.3 - 0.7	lätt synnedsättning
>0.12 - 0.3	synsvag
>0.05 - 0.12	uttalat synsvag
>0.02 - 0.05	gravt synskadad
0.02 eller mindre	gravt synskadad
	ingen ljusperception, blind

Begreppet ledsyn finns däremot definierat i ett rättsfall från Försäkringsöverdomstolen 1988:1. Där gäller i princip att avsaknad av ledsyn innebär, att man inte med synens hjälp kan orientera sig på en främmande plats. Regeringen ansluter sig till denna definition.

Den synskadade skall vidare ha behov av ledarhunden som förflyttningshjälpmedel. I detta kriterium inbegrips att sökanden skall ha förmåga att aktivt använda ledarhunden som ett förflyttningshjälpmedel. För att uppfylla detta skall sökanden redan innan någon tilldelning av ledarhund beslutas ha orienteringsförmåga med vit käpp.

Vidare skall den synskadade ha en stabil social situation. Med detta förstås bland annat att sökanden vid tilldelningen av hund skall ha fast bostad och inte ha missbruksproblem. När tilldelning skall ske bör sökanden vara i en situation som medger att mycket tid kan sättas av till utbildning och träning tillsammans med hunden.

Sökanden skall själv ha förmåga att ge hunden god omsorg och goda levnadsvillkor, vilket innebär att ge hunden foder, rastning och löpande skötsel i den omfattning hunden behöver.

Slutligen skall sökanden vara bosatt i Sverige. Med bosatt avses att ledarhundsföraren är såväl folkbokförd som faktiskt boende i Sverige.

3 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.3.1. I bestämmelsen anges att Synskadades Riksförbund prövar ansökningar om dispositionsrätt till ledarhund. Om förutsättningarna enligt 2 § är uppfyllda skall Synskadades Riksförbund bifalla ansökan. Ett beslut om ledarhund avser inte en viss hund utan endast dispositionsrätten till en ledarhund. Om en ledarhund återtas, exempelvis för att den inte längre är tjänsteduglig, eller om hunden avlider får sökanden ansöka om en ny dispositionsrätt.

4 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.3.2. I paragrafen regleras de skyldigheter ledarhundsföraren har när det gäller att tillse att hunden genomgår fortlöpande utbildning och när det gäller veterinärintsatser.

5 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.3.1. För det fall kraven eller förutsättningarna som regleras i 2 och 4 §§ inte längre är uppfyllda får dispositionsrätten till ledarhunden tas tillbaka. Detta innebär att hunden skall återlämnas till SRF. Ett återtagande kan bli aktuellt om ledarhundsföraren inte sköter om hunden eller om ledarhundsföraren på grund av missbruk inte lever i en socialt stabil situation. För återtagande krävs att det inte endast är fråga om tillfälliga omständigheter utan mer bestående brister. Återkallelse ska inte heller ske om bristen endast är obetydlig. Ett återtagande kan även göras när ledarhunden inte längre är tjänstduglig.

6 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2. I paragrafen hänvisas till ett antal bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) som skall tillämpas av Synskadades Riksförbund vid handläggning av ärenden om tilldelning och återtagande av ledarhund.

7 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.4. Av bestämmelsen följer att beslut som Synskadades Riksförbund meddelat om tilldelning eller återtagande av dispositionsrätt till ledarhund får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Av 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar följer att ett beslut skall överklagas till den länsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, d.v.s. länsrätten inom vars domkrets Synskadades Riksförbund har sitt säte. Det är endast beslut om tilldelning eller återtagande av dispositionsrätt till ledarhund som överklagbara. Av 3 § den föreslagna lagen följer att en ansökan om dispositionsrätt till ledarhund skall bifallas om sökanden uppfyller kriterierna för att tilldelas en dispositionsrätt till en ledarhund. Ett avslagsbeslut kan därför bara fattas när sökanden inte uppfyller dessa krav. Skulle det för tillfället inte finnas tillräckligt med hundar eller har sökanden önskemål om en speciell ras som inte omedelbart finns att tillgå skall ansökan inte avslås utan sökanden får i så fall vänta till dess att beslutet går att verkställa. Ett verkställighetsbeslut, dvs. beslut om

vem som får en viss hund, är inte överklagbart. Inte heller ett gynnande beslut är överklagbart, även om beslutet inte har verkställts. Ett beslut kan endast överklagas av sökanden eller den som fått dispositionsrätten till ledarhunden återkallad och under förutsättning att beslutet gått denne emot. I lagen har även tagits in en bestämmelse som innebär att SRF är den enskildes motpart i domstolen. Bestämmelsen motsvarar den som gäller för förvaltningsmyndigheter enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

8 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.6. Genom bestämmelsen får Socialstyrelsen i uppgift att utöva tillsyn över Synskadades Riksförbunds verksamhet när det gäller handläggning av ärenden om tilldelning och återtagande av dispositionsrätt till ledarhundar. Socialstyrelsen får rätt att inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Ett föreläggande kan förenas med vite. För vitesförelägganden gäller bestämmelserna i viteslagen (1985:206).

Ikraftträdandebestämmelser

Av ikraftträdandebestämmelsen följer att lagen träder i kraft den 1 januari 2006 men att den inte är tillämplig i de fall ledarhunden tilldelats före ikraftträdandet. I dessa fall skall istället av SRF:s förbundsstyrelse antagna *Riktlinjer för tilldelning och återtagande av ledarhund* och eventuella avtal mellan SRF och ledarhundsföraren tillämpas.

7.2 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

7 kap.

47 §

Paragrafen är ny. Som framgått av avsnitt 5.7.1. föreslås att Synskadades Riksförbund skall föras in i bilagan till sekretesslagen såvitt avser ärenden om tilldelning och återtagande av dispositionsrätt till ledarhund, med följd att förbundet blir skyldigt att tillämpa offentlighetsprincipen i nämnda verksamhet samt att förbundet vid tillämpning av sekretesslagen skall jämföras med myndighet. Av skäl som anförts i avsnitt 5.7.2. föreslås en ny sekretessbestämmelse av innebörd att sekretess skall gälla hos Synskadades Riksförbund i ärende om tilldelning och återtagande av dispositionsrätt till ledarhund för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen skall gälla i högst femtio år. Sekretessen skall inte gälla för beslut i ärenden.

Bestämmelsen har försetts med ett s.k. rakt skaderekvisitet. Presumtionen är således att uppgifterna är offentliga. Endast typiskt sett känsliga uppgifter eller uppgifter som är känsliga i det enskilda fallet kan hemlighållas med stöd av bestämmelsen. Eftersom det t.ex. är uppenbart att den som ansöker om en dispositionsrätt till ledarhund har nedsatt syn kan inte

en uppgift om synförmågan anses vara en typiskt sett känslig uppgift i detta sammanhang.

Enligt 6 § förslaget till lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till Synskadades Riksförbund får beslut om tilldelning och återtagande av dispositionsrätt till ledarhund överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Vidare skall enligt 7 § Socialstyrelsen ha tillsyn över Synskadades Riksförbunds verksamhet enligt lagen. Om Synskadades Riksförbund i samband med ett överklagande eller vid tillsyn överlämnar en uppgift som omfattas av sekretess enligt den föreslagna bestämmelsen till domstolen respektive till tillsynsmyndigheten följer det av 12 kap. 1 § och 13 kap. 1 § sekretesslagen att sekretessen för uppgiften följer med till domstolen respektive till tillsynsmyndigheten.

Bilagan

Som nämnts ovan föreslås att Synskadades Riksförbund skall föras in i bilagan till sekretesslagen såvitt avser ärenden om tilldelning och återtagande av dispositionsrätt till ledarhund, med följd att förbundet blir skyldigt att tillämpa offentlighetsprincipen i nämnda verksamhet samt att förbundet vid tillämpning av sekretesslagen skall jämföras med myndighet, se avsnitt 5.7.1.