



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Emma Blomgren

Principer i konflikt?

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Bengt Lundell

Termin för examen: VT2014

Innehåll

SUMMARY	5
SAMMANFATTNING	7
FÖRORD	9
FÖRKORTNINGAR	10
1 INLEDNING	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Struktur och syfte	12
1.3 Avgränsning	12
1.4 Metod och material	13
1.5 Forskningsläget	14
2 PRINCIPEN OM KOMMUNALT SJÄLVSTYRE	15
2.1 Principens uttryck i RF	15
2.2 Europarådets konvention om kommunal självstyrelse	15
2.3 Kommunallagen	16
2.4 Historisk bakgrund	17
2.5 Principen om kommunal självstyrelse	17
3 PRINCIPERNA OM LIKHET INFÖR LAGEN OCH LIKABEHANDLING	19
3.1 Likabehandling enligt RF	19
3.1.1 Programstadganden	19
3.2 Objektivitet enligt RF	20
3.2.1 Historisk anknytning	20
3.3 Definition av likabehandlingsprincipen	21
3.4 Definition av objektivitetsprincipen	21
4 SOCIALTJÄNSTLAGEN	23

4.1	Introduktion	23
4.1.1	Verksamhetens syfte och utformning	23
4.1.2	Grund för och utformning av stöd	23
4.1.2.1	Skälig levnadsnivå – inte enbart överlevnad	24
4.1.2.2	Särskilda bestämmelser	24
4.2	Praxis gällande socialtjänstlagen	25
4.2.1	RÅ 1984 2:13 – Bidragsnorm under existensminimum ansågs otillräcklig	25
4.2.2	RÅ 1993 ref. 11 – Kommunens ekonomiska situation ansågs irrelevant	26
4.2.3	RÅ 2004 ref. 130 – Oacceptabelt att tvingas till lång flytt	26
4.2.4	HFD 2012 ref. 11 – Förflyttning strider i sig inte mot kravet på skälig levnadsnivå	27
4.2.5	Slutsatser	28
5	LAG OM STÖD OCH SERVICE TILL VISSA FUNKTIONSHINDRADE	29
5.1	Introduktion	29
5.1.1	Historisk bakgrund	29
5.1.2	LSS Personkrets	29
5.1.3	Verksamhetens mål och utformning	30
5.1.4	Ansvariga myndigheter och handläggning	31
5.2	Praxis gällande lag om stöd och service till vissa funktionshindrade	32
5.2.1	RÅ 1999 ref. 54 – grav synskada ansågs inte medföra ett tillräckligt hjälpbehov	32
5.2.2	RÅ 2001 ref. 53 – Avlösarservice beviljades för ett gravt hörselskadat barn	32
5.2.3	RÅ 2003 ref. 79 III – Skiljaktig mening angående korttidsvistelse utanför hemmet	32
5.2.4	HFD 2012 ref. 59 – Centralfrågan är om nytt boende innebär goda levnadsvillkor	33
5.2.5	Slutsatser	33
6	AVVÄGNING – KAN PRINCIPERNA SAMEXISTERA?	35
6.1	Rättsfilosofiska resonemang	35
6.2	Kritik mot nuvarande rättsläge	36
6.3	Tillgängliga kontrollmetoder	37
6.4	Slutsatser	37
7	AVSLUTANDE ANALYS	39
7.1	Svar på mina frågeställningar	39
7.1.1	Principernas innebörd	39
7.1.2	Vad innebär ett programstadgande?	39
7.1.3	Vem kan beviljas bistånd?	39
7.1.4	Skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor	40
7.2	Principernas ställning	40

8 AVSLUTANDE REFLEKTIONER	41
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	43
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	45

Summary

Despite our modern society with a material abundance and apparent ways for everyone to participate, contribute and get help, there are groups there are groups of people in our society who need support. These groups include people with different forms of disability, who without help cannot be an active part of our society, or in some cases not even take care of themselves. These groups need help, though at the same time the help to these groups is costly and time-consuming. Much of the help and the support that these groups have been assured has been entrusted to the local governments to administrate, who within certain limits are free to determine how the support is given. There are still issues with the help and support given to the weaker groups in society, which of course is a problem. The problem does not have a self-evident solution. The local governments can choose how they wish to support the citizens, leading to the issue of the citizens, who as a basic principle should all be treated equally, receive different forms of help. On the other hand there is a risk of very detailed legislation on what help the citizens should receive leads to an inappropriate limitation of local self-governance.

The Swedish constitution contains objective paragraphs that dictate as goals for Swedish politics and law-making that the local self-governance, the citizens' right to independence, freedom, integrity and equality before the law shall be protected. These principles have then to varying degree been expressed in laws, administration and court cases. This essay surveys how these principles are expressed in the constitution itself, as well as in the laws that serve to protect some of the weakest groups in society; the statute of social services, and the statute regarding support and service to certain groups of disabled people. The purpose of this essay is to weigh the different principles against each other, and try to find out if they can work together, or if there is a conflict between them.

The two statutes also include objective paragraphs, which serve to grant the effected citizens a "reasonable quality of life" according to the statute of social services, and "good living-conditions" according to the statute regarding support and services to certain groups of disabled people. The essay contains examples of how these terms have been defined by the courts over time, and how the definition has changed depending on which of the principles of local self-governance or equality among citizens has been emphasized.

A balancing of the principles against each other concludes that the principles should be able to be used simultaneously in the administration of cases tied to the two laws. An obvious problem is that is pointed out in the fact that the that the courts and foremost the Supreme Administrative Court of Sweden have chosen to largely limit what is taken into account when determining if a citizen is granted a reasonable quality of life or good living-

conditions., which has led to a practice of law where the principle of local self-governance is given clear priority over the citizens' right to equal help independent of place of residence. The problem that a culture is developing where local governments call upon consultants to teach them how they can deny requests for support is also stressed.

In the analysis it is pointed out that the Swedish state is walking a thin line trying to help address the problems of unequal support to the weaker groups in society, without inappropriately limiting the local self-governance. At the same time it is emphasized that the current direction of the legal situation is very unsure, and very concerning.

Sammanfattning

Trots vårt moderna samhälle med ett materiellt överflöd och till synes vägar för alla att vara delaktiga, bidra och få hjälp finns fortfarande grupper i samhället som behöver stöd. Dessa grupper inkluderar bland annat personer med olika former av funktionsnedsättningar, som inte utan hjälp kan vara en aktiv del i samhället, eller i en del fall inte ens ta hand om sig själva. Dessa grupper behöver hjälp, samtidigt som hjälpen till dessa grupper är kostsam och tidskrävande. Mycket av den hjälp och det bistånd som våra lagar garanterar dessa svaga grupper har anförtrots åt kommunerna, som inom vissa ramar själva får utforma hur deras hjälpverksamhet ser ut. Det finns dock fortfarande brister i det bistånd som ges till de svagare grupperna, vilket självfallet är ett problem. Problemet har ingen självklar lösning. Kommunerna kan välja att ge bistånd på olika sätt vilket leder till att medborgarna, vilka som utgångspunkt ska behandlas lika, får olika hjälp. Motsatsvis finns risken att en alltför detaljerad reglering av vilken hjälp medborgarna ska få leder till att kommunernas självbestämmande inskränks.

Den svenska Regeringsformen innehåller målsättningsstadganden som sätter upp som mål för den svenska politiken och lagstiftningen att såväl det kommunala självstyret, som medborgarnas rätt till självbestämmande, frihet, integritet och likhet inför lagen ska värnas. Dessa principer har sedan i olika mån kommit till faktiskt uttryck i lagstiftning, förvaltningshandläggning och domstolspraxis. I detta arbete kartläggs hur dessa principer kommer till uttryck såväl i själva Regeringsformen, som i de lagar vars syfte det är att skydda några av de svagaste grupperna i vårt samhälle; socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Syftet med arbetet är att väga principerna mot varandra, och försöka ta reda på ifall de kan fungera tillsammans, eller om det finns en konflikt mellan dem.

Även de båda lagarna innehåller målsättningsstadganden, vilka går ut på att medborgarna genom insatser enligt lagarna ska tillförsäkras ”en skälig levnadsnivå” enligt socialtjänstlagen och ”goda levnadsvillkor” enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Arbetet innehåller exempel på hur dessa begrepp över tiden har definierats av domstolarna, och hur denna definition över tiden har förändrats beroende på vilken av principerna om kommunalt självstyre eller likabehandling som fått mest utrymme.

En avvägning av principerna mot varandra kommer fram till att principerna borde kunna tillämpas samtidigt i handläggningen av ärenden enligt de båda lagarna. Ett tydligt problem framhålls i det faktum att domstolarna, framförallt Högsta Förvaltningsdomstolen på senare tid har kommit att kraftigt inskränka vad som inräknas i bedömningen av om en enskild tillförsäkras goda levnadsvillkor eller en skälig levnadsnivå, vilket lett till en rättstillämpning där det kommunala självstyret får ett tydligt företräde framför medborgarnas rätt till likvärdig hjälp oberoende av hemort. Problemet med att en kultur börjat utvecklas där kommunerna anlitar

konsulter för att lära sig hur de ska avslå ansökningar om stöd framhålls också.

I analysen framhålls att det är en svår balansgång för staten att komma till rätta med den bristande likvärdigheten inom biståndet till de svagaste grupperna i samhället utan att otillbörligt inskränka det kommunala självstyret. Samtidigt framhålls att den nuvarande rättsutvecklingen är tämligen osäker och mycket oroande.

Förord

Jag vill tacka min handledare Bengt Lundell för tålmodig vägledning trots att detta arbete drog ut på tiden betydligt mer än jag hade hoppats.

Jag vill också tacka min familj för all hjälp och allt stöd de gett mig under utbildningens gång.

Ett stort tack även till min vän Ninni Svensson-Ohlin som under utbildningens gång ständigt varit en källa till hjälp i svåra tider så väl som skratt och gott sällskap under bättre tider. Tack också för genomläsning och bra synpunkter på detta arbete.

Aut viam inveniam aut faciam

Emma Blomgren.

Ljungby augusti 2014.

Förkortningar

Art.	Artikel
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
KL	Kommunallag (1991:900)
KU	Konstitutionsutskottet
LSS	Lag (1993:387) om stöd och service
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen (1974:152)
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I vårt samhälle har det alltid funnits, och kommer förmodligen alltid att finnas, personer som av en eller annan anledning behöver extra stöd för att klara sin vardag. Det kan röra sig om människor som lider av en sjukdom som sträcker sig över en kortare eller längre tid, människor som permanent tampas med en funktionsnedsättning, eller människor som av annan orsak har svårt att klara sig på egen hand. Vårt samhälle erbjuder en viss trygghet för dessa människor, i form av bland annat ekonomiskt stöd, personligt stöd i form av kontaktpersoner och liknande, eller i de mest allvarliga fallen särskilda boendeformer där personerna som inte klarar sin vardag kan få den hjälp de behöver.

Enligt Regeringsformen, och även enligt vedertagna rättsliga principer, skall alla medborgare behandlas lika. Alla medborgare ska ges möjlighet att kunna delta i vårt samhälle på lika villkor, vilket inkluderar de grupper som kan betraktas som svagare i förhållande till andra grupper i samhället. Samtidigt lever vi i ett land som strävar efter decentralisering och lokalt självstyre vilket innebär att enskilda kommuner och landsting, i alla fall till viss del, själva får avgöra på vilket sätt deras verksamhet ska utformas. Naturligtvis bottnar även det lokala självstyret i en ideologi om medborgarnas deltagande, eftersom det är medborgarna som väljer sina lokala beslutande församlingar.

Att kommuner och landsting själva får avgöra hur deras hjälpinsatser ska utformas behöver inte i sig innebära ett problem. De arbetar trots allt utifrån samma lagstiftning, ska följa samma grundläggande rättsprinciper, vänder sig till samma domstolar, och är medvetna om att de står under samma krav på likvärdighet och rättssäkerhet som statliga myndigheter. Dock har jag min tid på juristprogrammet reagerat med viss förskräckelse över ett par rättsfall där det kommunala självstyret tycks ha urartat, och enskilda medborgare kommit i kläm. Det var detta som väckte mitt intresse och fick mig att vilja närmare undersöka förhållandet mellan principerna om likabehandling och lokalt eller mer specifikt kommunalt självstyre.

Min avsikt med detta arbete är att försöka hitta klara och översiktliga definitioner av vad likhetsprincipen och principen om kommunalt självstyre som omnämns i Regeringsformen 1 kap 1 § 3 st. och 1 kap 2 § 5 st. faktiskt innebär när de sätts i relation till Socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Därpå ämnar jag utreda om principerna går att förena på ett sätt så att den enskildes rättssäkerhet inte hotas, och den enskilde inte behöver riskera att få helt olika insatser och bemötande beroende på var hon eller han är bosatt. En del av denna avvägning utgörs av ifall en inskränkning av endera principen skulle bidra till en bättre situation än den nuvarande.

1.2 Struktur och syfte

Den centrala aspekten av detta arbete är hur de utvalda principerna fungerar i praktisk rättstillämpning. Först och främst Socialtjänstlagen (SoL) där jag valt att begränsa mig till insatser för äldre och funktionshindrade, och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Dessa båda lagar används för att trygga några av vårt samhälles mest utsatta gruppers tillgång till det stöd de behöver, och för att ytterligare accentuera detta kommer utrymme att ges till praxis som berör de båda begreppen skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor, som är vad de båda lagarna ska tillförsäkra den enskilde. Denna praktiska inriktning har varit nödvändig för att ge arbetet konkret substans. Arbetet håller sig inom svensk rätt, och endast en relevant konvention (Europarådets konvention om kommunal självstyrelse) kommer att behandlas översiktligt.

För att hjälpa läsaren att behålla en röd tråd genom detta till synes något spretiga arbete har jag valt att formulera några frågeställningar, vilka jag kommer att återvända till och besvara vid arbetets slut.

- Vad innebär Regeringsformens princip om kommunalt självstyre, likhet och likabehandling?
- Båda de ovan nämnda principerna är så kallade mål eller programstadganden. Vad innebär det?
- Vem kan beviljas bistånd enligt SoL och LSS, och varför?
- Vad finns att säga om de båda begreppen "skälig levnadsnivå" och "goda levnadsvillkor"?
- I vilken ställning till varandra står principerna i första frågan? Finns det någon motsättning dem emellan?

Arbetet inleds med varsitt avsnitt om de principer jag valt att behandla. Efter att dessa principer utvecklats något kommer en presentation av de båda lagarna SoL och LSS, med utvald praxis inriktat på fall som berör de principer som detta arbete kretsar kring. Sedan kommer den intressanta delen; avvägningen av principerna mot varandra. Som ett sista steg i arbetet kommer jag att sammanfatta vad jag själv kommit fram till under arbetets gång, och utifrån min egen synvinkel ta ställning till vilka eventuella förändringar eller omvärderingar som må hända skulle behövas.

1.3 Avgränsning

Detta arbete fokuserar uteslutande på svenska förhållanden. Europarådets konvention om kommunalt självstyre berörs förvisso, men enbart för att hjälpa till att förklara hur det svenska rättsläget ser ut. Jag har valt att inte alls gå in på de ekonomiska aspekten av det sociala biståndet, även om detta

har en tydlig koppling till rätten och möjligheten att ta ut skatt vilket är en av de centrala delarna i det kommunala självstyret.¹

1.4 Metod och material

För att besvara de ovan listade frågeställningarna kommer jag att använda en rättsdogmatisk metod.

Rättsdogmatisk metod innebär att gällande rätt systematiseras och tolkas.² Rättsdogmatisk metod innebär också att när rätten systematiseras och tolkas kan argumentation föras både de lege lata³ och de lege ferenda^{4,5}. I rättsdogmatisk metod ingår också att man samlar och sammanställer forskning från såväl flera olika källor, som från olika tider och olika generationer av jurister. Forskning enligt rättsdogmatisk metod bedrivs i ett sammanhang med annan forskning. Peczenik menar att rättsvetenskaplig forskning är ett ”lagarbete”.⁶ Såväl Peczenik som Lavin är av uppfattningen att rättsdogmatiken inte är bunden till förarbeten, praxis och doktrin, utan i princip borde betydligt mer omfattande källor vara godtagbara. Exempelvis nämner Peczenik sådana källor som kan påvisa sedvanor och normer som inte är lagstadgade, kunskaper som är hänförliga till historien och dess skeenden, eller etik.⁷ Peczenik påpekar emellertid att en rättsdogmatisk metod måste bygga på källor som är godtagbara ur ett vetenskapligt syfte.⁸

I detta arbete används rättsdogmatisk metod genom att bestämmelserna i RF 1 kap 1-2 §§ samt utvalda paragrafer ur SoL och LSS studeras. Detta görs genom att själva lagtexten, förarbeten, praxis och aktuell doktrin som berör de aktuella lagarna och de med lagarna sammanhängande principerna studeras. Den doktrin som används är uteslutande svensk, också i de delar då internationella konventioner berörs.

Den del av arbetet där olika principer vägs mot varandra kommer kräva en del analogitolkningar av liknande situationer som berör andra lagar, eftersom principerna som berörs är välkända, och därmed har kommit i fråga när det gäller andra lagar.

Materialet som använts till detta arbete är lagstiftning med kommentarer, förarbeten, praxis, doktrin och artiklar. Då mina förutsättningar för att få tillgång till material i ett format som jag kan ta till mig är begränsade har urvalet av material också i någon mån med nödvändighet begränsats.

¹ Se nedan avsn. 2..

² Peczenik, Vad är rätt?, 1995, s. 312.

³ Vad rätten är.

⁴ Vad rätten borde vara.

⁵ Peczenik, Vad är rätt?, 1995, s. 312f samt Lavin, Om förvaltningsrättslig forskning – en replik, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 1990, s. 72f.

⁶ Peczenik, Vad är rätt?, 1995, s. 312-320.

⁷ Peczenik, Vad är rätt?, 1995, s. 315f.

⁸ Peczenik, Vad är rätt?, 1995, s. 316.

Den praxis som berörs i detta arbete är utvald baserat på ett försök att tydliggöra hur rättsläget har förändrats över tiden; hur domstolarnas inställning gått från att värna om individen, till att snarare värna det kommunala självstyret. Urvalet är exemplifierande snarare än uttömmande.

1.5 Forskningsläget

Det finns sedan tidigare mer specifik forskning kring de principer som berörs i detta arbete. Denna forskning gäller dock mest till exempel hur medborgarinflytandet ser ut inom den kommunala självstyrelsen, kommunernas rätt och möjlighet att ta ut skatt, likabehandling inom sjukvården eller arbetslivet och liknande.

Den antologi som utgavs år 2000 med Ann Nummhauser-Henning som redaktör förtjänar ett visst omnämmande. Den behandlar ämnet likabehandling ur flera olika perspektiv, men då den har många internationella aspekter skiljer den sig väsentligt från detta arbete.

Den tidigare forskning detta arbete närmast liknar är den empiriska studie som gjordes av Lennart Erlandsson år 2009.⁹ Denna studie ser på hur handläggningen av LSS-ärenden stämmer överens med legalitetsprincipen genom att empiriskt undersöka hur handläggare i ett antal kommuner resonerar när de fattar beslut enligt LSS. I studien jämförs också ett antal rättsfall från underrätt. Studien behandlar dock inte i någon nämnvärd utsträckning praxis från högsta instans.

Någon forskning där de principer som behandlas i detta arbete vägs mot varandra tycks dock inte finnas. Således kommer detta arbete att beröra ett relativt outforskat område.

⁹ Legalitetsprincipen och LSS..

2 Principen om kommunalt självstyre

2.1 Principens uttryck i RF

I RF 1 kap. 1 § 1 st. uttrycks att all makt i Sverige utgår från folket. Hur denna makt rent praktiskt ska fördelas uttrycks närmare i 2 st.

"Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse."¹⁰

RF lämnar dock ingen egentlig definition av begreppet kommunal självstyre, utan uppger enbart att den utgör ett instrument för att förverkliga folkstyrelsen. Detsamma gäller förarbetena till RF 1 kap. 1 §. Justitieministern uttalade dock i den ursprungliga propositionen till nuvarande RF att den kommunala självstyrelsen hade en stor betydelse då den kunde hjälpa till att förverkliga demokratins idé om människors medinflytande över saker som berör dem, och viktiga samhällsuppgifter kunde decentraliseras till organ som kunde anpassa dem efter lokala förhållanden.¹¹ Däremot var uttalandet vad gäller att faktiskt definiera principen betydligt mer vagt. Det sades att staten och kommunerna samverkar på skilda områden, i olika former för att uppnå gemensamma mål för samhället, så det vore varken möjligt eller lämpligt att dra preciserade gränser i grundlagen. Det ansågs viktigt att kommunerna skall ha en egen s.k. "fri sektor" där de utöver de åligganden som beslutats av staten har en egen initiativrätt som ansågs kunna bilda en kärna i självbestämmanderätten.¹²

2.2 Europarådets konvention om kommunal självstyrelse

År 1989 ratificerade Sverige Europarådets konvention om kommunalt självstyrelse¹³. Denna konvention ställer vissa krav på den svenska staten som jag funnit värda att redovisa med anledning av att denna konvention inte ansågs kräva några förändringar i den svenska lagstiftningen, vilket torde innebära att konventionens krav kan tas till viss ledning för hur den svenska kommunala självstyrelsen faktiskt kommer till uttryck.

¹⁰ RF 1 kap. 1 §.

¹¹ Prop. 1973:90 s. 188.

¹² A.prop. s. 190.

¹³ The European Charter of Local Self-Government

Bland annat överensstämmer vad som ovan sagts om att kommunerna inom lagens ramar ska ha en "fri sektor" väl med konventionens artikel 3. Vidare uttrycks i artikel 4 punkterna 1 och 2 huvudprinciperna att de kommunala befogenheterna fastställas i lag, men kommunerna ska också ha möjlighet att ta initiativ inom de områden som har en lokal påverkan och som inte klart ligger utanför dess befogenheter. I punkt 3 uttrycks att förvaltningsuppgifter bör utföras av organ som ligger så nära medborgarna som möjligt, vilket enligt vad som sägs i propositionen länge varit en vägledande grundtanke i den svenska förvaltningspolitiken. Punkterna 4 och 5 uttrycker att den kommunala självstyrelsen inte får inskränkas på något annat sätt än genom lag, och då kommunerna genom lagstiftning får sig tilldelade uppgifter ska lagstiftningen lämna utrymme för kommunerna att utforma och anpassa verksamheten efter lokala förhållanden.¹⁴

Konventionens artikel 8 uttrycker att tillsyn över kommunal verksamhet ska ha lagstöd, och i första hand vara en prövning av besluts och åtgärders laglighet. Vidare sägs i samma artikel att tillsynens ingrepp ska stå i proportion till de intressen som ska skyddas.¹⁵ Denna artikel för omedelbart tankarna till Kommunallagens¹⁶ (KL) kapitel 10 om laglighetsprövning.

Vårt att framhålla är också det yttersta skydd för den kommunala självstyrelsen som finns i konventionens artikel 12. Enligt denna ska kommunerna kunna anlita ett rättsligt förfarande för att komma till rätta med eller få upprättelse för otillbörliga inskränkningar som gjorts i den kommunala självstyrelsen. I propositionen framhålls, utöver möjligheten att använda sig av ett normalt, civilrättsligt förfarande i allmänna domstolar, den möjlighet som RF 11 kap. 13 § innebär att få resning i ett ärende där regeringen eller en förvaltningsmyndighet är högsta instans.¹⁷

2.3 Kommunallagen

I KL 2 kap. 1 § sägs att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller medlemmar, och som inte ska ombesörjas av staten, eller en annan kommun eller ett annat landsting. Man kan alltså säga att denna paragraf i kombination med vad som sägs i RF 1 kap. 1 § garanterar kommunerna en fri sektor, men däremot är inte gränserna för denna sektor klart uppdragna någonstans.¹⁸

¹⁴ Prop. 1988/89:119 s. 9.

¹⁵ A.prop. s. 11.

¹⁶ SFS 1991:900.

¹⁷ Prop. 1988/89:119 s. 12f.

¹⁸ Holmberg m.fl. Grundlagarna, 2012, Regeringsformen 1 kap 1 §. (elektronisk resurt, Zeteo, 2014-08-07).

2.4 Historisk bakgrund

Kommunernas kompetens på alla områden är i praktiken grundad på delegering av makt från folket genom riksdagen. Det kommunala självstyret är emellertid också knutet till decentraliseringsvärden och demokrativärden, det sistnämnda med tonvikt på medborgarinflytande och medborgardeltagande. I en proposition från 1976 uttalade den dåvarande kommunalministern att det kommunala självstyret utgör en av grunderna för det fria folkstyret i Sverige, vilket ger medborgarna chansen att lokalt besluta om lokala angelägenheter.¹⁹ Som en viktig del i det kommunala självstyret har på flera ställen nämnts kommunernas rätt att ta ut skatt för att finansiera skötseln av de lokala uppgifterna.²⁰ Denna rätt återfinns också i konventionen om lokal självstyrelse art 9 3 pt som uttrycker att kommunerna ska ha rätt att ta ut lokala skatter och avgifter. I 5 pt uttrycks ett behov av utjämning av ekonomiska resurser mellan kommunerna, men det framhålls i punkt 6 att kommunerna bör ha inflytande över hur en sådan omfördelning sker.²¹

I den äldre KL kom dock inte principen om kommunal självstyrelse till direkt uttryck, utan först i 1991 års KL, 1 kap. 1 § 2 st. skrevs principen in i lagen. Denna bestämmelse tjänar som en markering av att principen egentligen handlar om relationen mellan staten och den kommunala nivån, och att principen gäller för all kommunal verksamhet. Den kommunala självstyrelsen kan aldrig vara total. Det är riksdagen som genom lag bestämmer kommunernas åligganden och befogenheter.²²

Den grundlagsutredning som utarbetade de senaste större ändringarna i RF anser också att principen om kommunalt självstyre behöver framhållas tydligt i grundlagen,²³ vilket de får stöd för av både regeringen och riksdagen.²⁴ Genom denna utredning infördes i RF 14 kap. om kommunerna. I korthet säger kapitlet att kommunerna, som består av valda församlingar, sköter lokala och kommunala angelägenheter på den kommunala självstyrelsens grund, vilket tillsammans med andra angelägenheter regleras i lag. Av vikt för detta arbete är RF 14 kap. 3 §, som säger att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett inskränkningen.

2.5 Principen om kommunal självstyrelse

Min tolkning av den svenska principen om kommunalt självstyre är att avsikten är att lokala krafter så långt som möjligt ska handlägga lokala

¹⁹ Prop. 1975/76:187 s. 217

²⁰ Holmberg m.fl. Grundlagarna, 2012, Regeringsformen 1 kap 1 §.

²¹ Prop. 1988/89:119 s. 11.

²² Prop. 1990/91:117 s. 23.

²³ SOU 2008:125 s. 537.

²⁴ Prop. 2009/10 s.210f.

frågor. Kommunernas rätt att själva styra sin verksamhet på de områden som har en tydlig lokal anknytning bör och får inte inskränkas i större mån än som är proportionerligt i förhållande till de fördelar som denna inskränkning kan tänkas medföra.

3 Principerna om likhet inför lagen och likabehandling

3.1 Likabehandling enligt RF

När det gäller jämlikhet och likabehandling mellan medborgare finns ett par olika stycken i RF 1 kap som är intressanta. Först och främst står i 1 kap. 2 § 1 st. att:

"Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet."

Vidare sägs i samma paragraf, 5 st. att:

"Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person."

3.1.1 Programstadganden

RF:s 1 kap. 2 § utgör ett så kallat program- eller målsättningsstadgande.²⁵ Ett stadgande av denna typ är inte rättsligt bindande och kan alltså inte åberopas av en enskild i domstol eller i samband med att en enskild har kontakt med myndigheter eller offentliga organ. Paragrafen avser snarare att kunna fungera som en klar och tydlig politisk vägledning. Man kan sammanfatta det som så att paragrafen uttrycker hur det allmänna bör hjälpa den enskilde att så långt möjligt komma i åtnjutande av sina grundläggande rättigheter. Paragrafen innebär alltså på ett sätt ett skydd med hjälp av det allmänna, till skillnad från paragraferna i RF 2 kap som utgör ett skydd mot otillbörligt ingripande åtgärder från det allmänna.²⁶

Det har förekommit debatt om huruvida så allmänt hållna bestämmelser som detta programstadgande verkligen har en naturlig plats i en grundlag. Kritiker mot denna ordning har bland annat hävdats att en grundlag enbart borde innehålla bestämmelser som är direkt åberopbara i en rättslig instans. Som ett motargument har bland annat tagits upp det faktum att utjämning av resurser (som skulle vara nödvändigt för att alla medborgare rent faktiskt skulle få tillgång till arbete, bostad och så vidare) har olika betydelse för olika personer och grupper, och att ett försök att fastställa begreppet i

²⁵ Prop. 2009/10:80 s. 246.

²⁶ Holmberg m.fl. Grundlagarna, 2012, Regeringsformen 1 kap 2 §.

grundlagen skulle riskera att leda till en snedvriden argumentering där politik och juridik blandades på ett olämpligt sätt. Man fann dock för gott att i alla fall inkludera målsättningsstadganden, eftersom det bedömdes att det annars skulle uppstå en obalans i grundlagen, där de enda rättigheter som omnämndes var de som innebar ett skydd mot otillbörliga ingripanden från statens sida.²⁷

Vi kan konstatera att RF egentligen inte innehåller en princip om människors likhet, utan en kombination av flera så kallade värdeprinciper. Man kan se alla människors lika värde som en princip, människans frihet och värdighet som en annan princip och slutligen människors jämlikhet och delaktighet i samhället som en tredje princip.²⁸

3.2 Objektivitet enligt RF

Ett förslag om att allas likhet inför lagen skulle utgöra en del av RF:s målsättningsstadgande framlades så långt tillbaka som i Fri- och Rättighetsutredningen (FRU) år 1975. Emellertid motsatte sig den dåvarande justitieministern starkt en sådan bestämmelse, under förevändning att det antingen vore alltför svagt ifall det avsågs riktat till de rättstillämpande organen, eller orealistiskt om det riktade sig till lagstiftaren.²⁹ Men när frågan fortsatte att väcka debatt i Riksdagen uttryckte KU att de inte motsatte sig ett stadgande av denna typ, även om det redan fanns uttryckt i RF att de rättstillämpande organen skulle behandla lika fall lika.³⁰ Kompromissen blev att ett stadgande om allas likhet inför lagen togs in i RF 1 kap. 9 §, vilken lyder:

"Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet."

Paragrafen utgör ett grundläggande krav på normmässighet och objektivitet vid rättstillämpning och fullgörande av förvaltningsuppgifter.³¹ Denna paragraf kan till skillnad från målsättningsstadgandet faktiskt utgöra grund för rättsprövning, och till och med resning vilket diskuterats i målet RÅ 1996 ref. 28.

3.2.1 Historisk anknytning

Ett krav på saktighet och opartiskhet fanns, på sätt och vis redan i 1809 års RF, i § 16. Texten är lång och formulerad på ett tämligen högrävande sätt,

²⁷ Nyman. FT 1984 4-6 s. 291-296.

²⁸ Peczenik, Vad är rätt, s. 447.

²⁹ Prop. 1975/76:209 s. 98 f.

³⁰ KU 1975/76:56 s. 21.

³¹ Prop. 2009/10:80 s. 48.

men ett par saker finner jag värda att nämna. "Konungen bör [...] ingen fördärva eller fördärva låta till liv, ära, personlig frihet och välfärd, utan han lagligen förvunnen och dömd är [...] ingen ifrån ort till annan förvisa". Trots det ålderdomliga språket är likheten med vårt moderna målsättningsstadgande i RF 1 kap 2 § inte alltför avlägsen.

3.3 Definition av likabehandlingsprincipen

Allas likhet inför lagen innebär att alla helt enkelt lyder under samma lagar, med samma förutsättningar. Begreppet i sig bygger på att som utgångspunkt ingen särbehandling eller diskriminering får förekomma. Om lagen uttrycker att vissa grupper ska särbehandlas måste det finnas etiskt godtagbara skäl för denna särbehandling. Det räcker inte med t.ex. föreställningar om att folk med en viss hudfärg eller av ett visst kön är "sämre" än andra för att motivera att dessa blir sämre behandlade än majoriteten.³²

Satsen "lika fall ska behandlas lika, olika fall ska behandlas olika" kommer ursprungligen från den grekiske filosofen Aristoteles.³³ Denna sats knyts ofta till legalitetsprincipen så väl som en egen princip om likabehandling. Satsen kan också nära knytas till ett centralt begrepp inom legalitetsprincipen, nämligen kravet på förutsägbarhet. Medborgarna måste kunna veta vilka rättigheter och skyldigheter de har i olika situationer, vilket uppnås när ett samhälle styrs av tydliga regler.³⁴ Ett misslyckande med att ge klara regler finns med på rättsfilosofen Lon Fullers lista över sätt på vilka en rättsordning kan misslyckas. En annan punkt på listan är när regler inte tillämpas enligt sin ordalydelse.³⁵

3.4 Definition av objektivitetsprincipen

Ett annat centralt begrepp som också omnämns i RF 1 kap. 9 § är opartiskhet. Begreppet i sig är ganska självförklarande, men det är likväl inte alltid lätt att förhålla sig helt neutral i förhållande till parterna. Framförallt kan detta bli en balansgång för en förvaltningsmyndighet, som i första instans är beslutsfattare och därmed själv ska agera opartiskt, men som i en eventuell domstolsprocess inträder som den enskildes motpart. Ett sätt att komma runt detta problem kan vara att försöka ikläda sig en så kallad "okunnighetsslöja"³⁶, där en person tänker sig att hon eller han är helt okunnig om sin egen position i samhället eller i situationen, och utifrån

³² Peczenik, Vad är rätt, s. 52f.

³³ Numhauser-Henning, Perspektiv på likabehandling och diskriminering,, 2000, s. 92.

³⁴ Dahlman, Rätt och rättfärdigande, 2010, s. 65ff. Peczenik, Vad är rätt? s. 50f. s. 90.

³⁵ A.a. rättfärdigande s. 64-67.

³⁶ "The veil of ignorance", en idé grundad av moralfilosofen John Rawls.

denna okunniga och därmed neutrala ståndpunkt försöka komma till ett rättvist beslut.³⁷

³⁷ Dahlman, Rätt och rättfärdigande, 2010, s. 82.

4 Socialtjänstlagen

4.1 Introduktion

4.1.1 Verksamhetens syfte och utformning

SoL innehåller bland mycket annat mål för socialtjänsten i 1 kap. 1 §. Dessa mål är att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhället, med hänsyn tagen till människors ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra enskilda och grupper egna resurser. Allt detta ska göras med hänsyn tagen till den enskildes rätt till självbestämmande.

Varje kommun bär det yttersta ansvaret för socialtjänsten inom sitt område, och bär därmed ansvaret för att varje enskild får det stöd och den hjälp som de behöver enligt 2 kap. 1 §. Kommuner får dock sluta avtal med andra om att fullgöra uppgifter inom socialtjänsten, och en kommun kan också genom ett sådant avtal utföra uppgifter inom socialtjänsten åt en annan kommun, enligt 2 kap. 5 §.

3 kap. handlar om vissa uppgifter och annat som socialtjänsten i varje kommun ska utföra. Inte mycket sägs dock om hur dessa uppgifter ska utföras, hur de kan och får kombineras och så vidare, utan det tycks som om kommunerna har ett ganska stort eget inflytande över hur verksamheten ska utformas. Vissa av bestämmelserna är dessutom så vaga att de snarare kan kallas råd än faktiska bestämmelser.

4.1.2 Grund för och utformning av stöd

Om någon inte själv kan tillgodose sina behov, eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, kan denne få bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) eller bistånd i annan form av socialtjänsten enligt 4 kap. 1 § 1 st. Genom biståndet ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå, och biståndet ska stärka den enskildes möjlighet att leva ett självständigt liv enligt samma paragraf, 3 st.

Notera att 4 kap. 1 § 1 st. är väldigt generellt formulerad. Lagen innehåller ingen egentlig avgränsning av vem som kan få stöd utan det är meningen att alla med ett hjälpbehov ska kunna få hjälp. Det tydliga kravet i lagen är ställt till den enskilde, som själv inte ska kunna tillgodose sina behov. I detta räknas in att den enskilde aktivt ska, så långt hon eller han är förmögen därtill, försöka verka för att i längden kunna försörja sig själv. Detta kan inkludera att söka arbete enligt socialtjänstens anvisningar, eller delta i arbetsmarknadsprogram eller arbetshabiliterande åtgärder för att senare

kunna söka arbete.³⁸ En viss konkretisering av vilka grupper som har rätt till stöd kan sökas i 5 kap., men formuleringen 4 kap. 1 § gör det helt klart att dessa specialbestämmelser inte på något sätt är avgränsande.

Bistånd av annan typ än försörjningsstöd kan ges i form av hjälp i hemmet, anvisande av kontaktperson, beredande av vård i familjehem eller hem för vård eller boende, anvisande av plats i ett servicehus eller liknande. Det råder inte full enighet om huruvida socialtjänsten ska göra en prövning av den enskildes ekonomiska situation även i de fall där den enskilde sökt bistånd av denna typ, men ett uttalande i prop. 2009/10:57 antyder att det inte är önskvärt med en ordning där ekonomiska hänsyn får bli det mest vägande vid behovsbedömningen.³⁹ Uttalandet tycks stå i direkt strid mot de indikationer som finns i praxis på att kommunerna, utan direkt stöd i lag, ändå gjort ekonomiska behovsbedömningar i många år utan att domstolar, regering eller riksdag ingripit mot detta.⁴⁰ Ett förtydligande har dock kommit i form av 4 kap. 1 § 2 st. som fastslår att vid en behovsprövning för annat än försörjningsstöd får någon ekonomisk bedömning inte göras ifall insatsen är av en sådan typ som kommunen får ta ut avgift för enligt 8 kap. Kommunerna får dock fortfarande avstå ifrån att ta ut avgift, även ifall lagen ger dem en möjlighet att göra det.⁴¹

4.1.2.1 Skälig levnadsnivå – inte enbart överlevnad

Att den enskilde genom insatserna ska uppnå en skälig levnadsnivå kan ses som ett uttryck för att samhällets hjälp inte bara ska utgöra ett minimum som den enskilde ska kunna överleva på, utan att den enskilde också faktiskt ska försäkras en viss livskvalitet. Det är tydligt att målet med insatserna hela tiden så långt möjligt ska hjälpa den enskilde att bli en självständig och delaktig del av samhället. Någon tydligare definition än detta står dock inte att finna.⁴²

4.1.2.2 Särskilda bestämmelser

SoL 5 kap. innehåller som nämnts ovan speciella bestämmelser för vissa grupper. Jag har valt att exemplifiera med vissa paragrafer. Urvalet av paragrafer är baserat på om paragraferna berör de grupper som också omfattas av LSS, och berör de grupper som omnämns i de rättsfall jag nedan valt att redogöra för. Äldre människor ska få möjlighet att leva ett värdigt liv och känna välbefinnande, antingen i en god egen bostad, eller i ett av de särskilda serviceboenden för äldre som kommunen är skyldig att tillhandahålla enligt 5 kap. 4-5 §§. Vad gäller funktionsnedsatta sägs att socialtjänsten ska verka för att dessa ska få möjlighet att delta i samhället och leva som andra, genom att bland annat se till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och får bo på ett sätt som tillgodoser den

³⁸ Lundgren m.fl. Nya Sociallagarna, 2014, Socialtjänstlag 4 kap 1 §.

³⁹ Prop. 2009/10:57 s. 20f.

⁴⁰ Lundgren m.fl. Nya Sociallagarna, 2014, Socialtjänstlag 4 kap 1 §.

⁴¹ Prop. 2009/10:57 s 29.

⁴² Lundgren m.fl. Nya Sociallagarna, 2014, Socialtjänstlag 4 kap 1 §.

enskildes särskilda behov av stöd. Till detta hör att kommunen ska inrätta särskilda boenden för personer med sådana behov enligt SoL 5 kap. 7 §.

4.2 Praxis gällande socialtjänstlagen

Nedan presenteras ett antal rättsfall i kronologisk ordning. Avsikten med denna presentation är att ge en inblick i hur domstolarnas resonemang och tillämpning av SoL har förändrats över tiden.

4.2.1 RÅ 1984 2:13 – Bidragsnorm under existensminimum ansågs otillräcklig

I RÅ 1984 2:13 sökte en man i Växjö ekonomiskt bistånd enligt SoL för sin familjs försörjning. Familjen bestod av mannen, hans hustru och deras tre minderåriga barn. Utöver vanliga levnadskostnader för bostad, mat och så vidare hade mannen relativt höga kostnader för arbetsresor med egen bil, samt för amorteringar på det lån som familjen hade på sin bostad vilken var en egen villafastighet. Familjens totala månadskostnader beräknades till omkring 7200 kr. Utöver mannens lön om 5100 erhöll familjen bostadsbidrag om 1035 kr. Växjö kommun avsåg att avslå mannens ansökan om bistånd eftersom de inte ansåg att det fanns förutsättningar för att mannen och hans familj skulle kunna erhålla bistånd. Mannen överklagade till länsrätten som ansåg att det förelåg förutsättningar för att familjen skulle kunna få bistånd.

Kammarrätten ansåg inte att amortering av bostadslån var en sådan sak som familjen hade rätt till bistånd för annat än för en kortare tid. Kammarrätten upphävde länsrättens dom och fastslog socialnämndens beslut.

När fallet kom upp till Regeringsrätten ansågs att efter avräkning för boende- och resekostnader kunde familjens inkomst beräknas till 3007 kr, medan Växjö kommuns bidragsnorm vid tillfället var 3412 kr för en familj av denna storlek. Alltså hade familjen med utgångspunkt i kommunens egen bidragsnorm rätt till ett visst bistånd. Regeringsrätten gick dock längre och ifrågasatte om ett bidrag enligt kommunens bidragsnorm verkligen skulle tillförsäkra familjen en skälig levnadsnivå. Vid tillfället för detta mål hade Socialstyrelsen ännu inte utformat några riktlinjer för socialbidrag, men Regeringsrätten ansåg inte att domstolarna vid prövning av biståndsärenden skulle vara bundna av de bidragsnormer som de enskilda kommunerna fastställt. Dessutom hade Socialstyrelsen uttalat att det inte fick vara frågan om bistånd på vad man skulle kalla existensminimum, utan att man för den sakens skull behövde tala om överstandard.⁴³ En bidragsnorm som låg under existensminimum kunde alltså normalt inte anses tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå.

⁴³ Allmänna råd från Socialstyrelsen 1981 s. 60.

Det ansågs att Riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum vid inkomsttaxering som omfattade alla normala levnadskostnader utom bostadskostnad kunde vara en utgångspunkt för vad som torde vara en skälig levnadsnivå. Viss ytterligare ledning kunde dessutom hämtas i Konsumentverkets hushållsbudgetar vilka också överlämnats till socialnämnderna som hjälp vid utformandet av normer för socialbidrag. När familjen i detta fall sökte bistånd utgjorde Riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum för en familj av denna storlek 4250 kr per månad, medan Socialstyrelsens meddelandeblad nr 12/82 angav att Konsumentverkets budget för samma typ av familj var 5115 kr per månad. Båda låg alltså väsentligt högre än Växjö kommuns bidragsnorm. Regeringsrätten ansåg att familjen varit berättigade till bistånd.

4.2.2 RÅ 1993 ref. 11 – Kommunens ekonomiska situation ansågs irrelevant

I RÅ 1993 ref. 11 hade Riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum avskaffats när fallet aktualiserades. Riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum låg år 1992 något högre än Socialstyrelsens bruttonormer för socialbidrag, med hänvisning till att förbehållsbeloppet även skulle inkludera fackföreningsavgifter. Socialstyrelsens bruttonormer grundade sig på en avvägning mellan Riksskatteverkets förbehållsbelopp för existensminimum, och Konsumentverkets hushållsbudgetar.

I RÅ 1993 ref. 11 konstaterade Regeringsrätten att en kommunal socialbidragsnorm som låg under Socialstyrelsens inte kunde antas tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. I delmål II anfördes utöver vad som anfördes i delmål I också att kommunens ekonomiska situation inte kunde tillmätas någon betydelse i sammanhanget, utan den enskilde hade ändå rätt till bistånd som gav en skälig levnadsnivå. Dock måste förekommande skillnader i kostnadsnivån i enskilda kommuner beaktas i det enskilda fallet, och även särskilda omständigheter måste beaktas.

4.2.3 RÅ 2004 ref. 130 – Oacceptabelt att tvingas till lång flytt

RÅ 2004 ref. 130 handlade om en invandrarfamilj där först maken ankommit till Sverige och Nacka kommun i augusti 2001, och resten av familjen följt efter i september 2002. Nacka kommun ansåg sig inte kunna erbjuda något permanent boende utan ordnade temporärt sådant i form av husvagnar på en campingplats. Nacka kommun hade sökt efter sekundär kommunplacering för flyktingintroduktion, och Sorsele kommun hade erbjudit sig att ta över det fulla ansvaret för familjen. Detta skulle innebära bostad och försörjning i två år, att barnen (sju stycken) fick gå i skolan, föräldrarna skulle få lära sig svenska och få praktikplatser vilka senare

skulle kunna komma att leda till jobb. Familjen vägrade dock att flytta till Sorsele, bland annat med hänvisning till att det kalla klimatet vore skadligt för dem, framförallt då pappan led av en hjärtsjukdom. Den 23 oktober 2002 beslutade Nacka kommun att inte bevilja familjen bistånd i form av extraordinärt boende, och den 28 oktober avslogs en ansökan om försörjningsstöd för november 2002.

Familjen överklagade dessa beslut. Kommunen anförde att ansökan om bistånd avslagits då behovet av stöd kunde tillgodoses genom den sekundära kommunplaceringen. Länsrätten tyckte inte att det kunde anses vara en del av en skälig levnadsnivå att mot sin vilja tvingas flytta 100 mil och biföll familjens överklagande. När fallet kom upp i kammarrätten hade familjen fått bostad i Nacka kommun genom ett andrahandskontrakt, vilket kommunen menade inte var en bra långsiktig lösning.

I Regeringsrätten inhämtades yttrande från Socialstyrelsen, som menade att medan SoL i sig bygger på frivillighet och den enskildes medbestämmande byggde Nacka kommuns erbjudande om sekundär kommunplacering inte på frivillighet eller samförstånd. Regeringsrätten kom fram till att SoL i sig inte innehöll något krav på att insatser genomfördes i den enskildes vistelsekommun. Förslaget hade dock utformats trots att familjen hela tiden motsatt sig det, och även om SoL inte ger den enskilde en rätt att själv välja exakt vilka insatser som ska ges så innebär inte SoL:s bestämmelser att kommunen bara kunde erbjuda en viss insats, och sedan vägra allt vidare bistånd om den enskilde inte ville godta denna lösning. En sådan ordning skulle försätta den enskilde i en akut tvångssituation vilket inte ansågs förenligt med grundvärdena i SoL. Regeringsrätten avslog följaktligen socialnämndens överklagande.

4.2.4 HFD 2012 ref. 11 – Förflyttning strider i sig inte mot kravet på skälig levnadsnivå

I detta mål hade en man som led av en demenssjukdom beviljats bistånd i form av särskilt boende enligt SoL 4 kap. 1 §, vilket verkställdes på ett särskilt demensboende utanför hans hemkommun från år 2004 fram till år 2010. Kommunen hade i december 2009 beslutat att förändra verkställigheten av beslutet på så sätt att de ville flytta mannen till ett annat boende i hemkommunen. Kommunen ansåg att detta boende tillgodosåg mannens behov av en skälig levnadsnivå. Mannen hävdade å sin sida att det i värsta fall kunde vara direkt skadligt och skulle kunna försämra hans sjukdomsbild att flytta honom mot hans vilja, och åberopade till stöd för detta bland annat läkarintyg.

Förvaltningsrätten och kammarrätten ansåg inte att det fanns tillräckliga skäl för att flytta mannen till ett annat boende mot hans vilja. Ett kammarrättsråd var dock av skiljaktig mening och menade att det boende där mannen bott var till för personer som inte hade en så långt framskriden demenssjukdom,

och att inget framkommit som tydde på att det vore svårare för mannen i fråga att klara en flytt än det vore för någon annan i samma situation. Kommunen överklagade målet till Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD). I samband med detta inhämtades yttrande från Socialstyrelsen som bland annat anförde att det borde råda stor försiktighet när det gäller ärenden som det i målet aktuella eftersom det rör sig om särskilt boende som utgör den enskildes hem, och den enskilde måste kunna känna kontinuitet och trygghet i sin boendesituation. En sådan förändring borde enligt Socialstyrelsen endast kunna komma i fråga då den enskildes behov förändrats på ett sådant sätt att den nuvarande boendesituationen inte längre tillförsäkrar honom en skälig levnadsnivå. Socialstyrelsen menade att en flytt till ett vanligt särskilt boende i hemkommunen inte kunde tillförsäkra honom en skälig levnadsnivå. Hans egna önskemål måste dessutom få väga tungt. Sveriges kommuner och landsting anförde att domstolarnas prövning i mål av detta slag borde inskränkas till att avse ifall den beviljade insatsen tillförsäkrar den enskilde en skälig levnadsnivå eller inte. Det anfördes vidare att en flytt till hemkommunen då mannens behov av insatser förändrades hade varit avsedd redan då det ursprungliga beslutet fattades år 2004. HFD ansåg inte att det överklagade beslutet stått i strid med SoL, utan att med rätt förberedelser kunde mannen tillförsäkrats en skälig levnadsnivå i hemkommunen. Emellertid hade mannen vid den tidpunkt då HFD tog upp målet till prövning redan avlidit.

4.2.5 Slutsatser

Ett studium av ovan redogjorda rättsfall i kronologisk ordning ger en bild av att domstolarnas syn på vad deras uppgift egentligen är i förhållande till begreppet skälig levnadsnivå. I de äldre fallen ligger ett mycket tydligt fokus på att individens rätt, oavsett bostadsort, är det centrala även om vissa underrätter inte delat denna uppfattning. Även i målet från 2004 märks att hänsyn tydligt tagits till individens önskemål, medan kommunens ekonomiska förutsättningar fått en underordnad betydelse.

Dock märks en tydlig omsvängning i målet från 2012, där HFD kraftigt inskränkt sin bedömning, och tycks mer intresserad av den tillgängliga lösningen som sådan än av hur denna påverkar en helhetsbild av den enskildes situation.

5 Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade

5.1 Introduktion

5.1.1 Historisk bakgrund

LSS tillkom som namnet antyder för att visst stöd till funktionshindrade och deras anhöriga skulle hanteras av en egen lagstiftning, snarare än att fortsätta vara splittrad mellan den statliga socialförsäkringen och den kommunala socialhjälpn. Utredningen som föregick lagen följde separat på en tidigare gjord utredning om funktionshindrades, eller med ett tidigare använt ord handikappades, situation i det svenska samhället.⁴⁴

Handikapputredningen fann bland annat att en alltför stor del av ansvaret för personer med funktionsnedsättning föll på anhöriga, och en brist på självständighet för personer med funktionsnedsättning. Bland annat var det fortfarande (sent 1980-tal) vanligt att personer med funktionsnedsättning permanent bodde på institution, eller bodde kvar i föräldrahemmet trots att de uppnått vuxen ålder och önskade att flytta till ett eget boende. Svårt funktionshindrade personer hade dessutom en väldigt liten möjlighet att påverka de insatser som gavs till dem, och föräldrar till barn med funktionsnedsättning befann sig ofta i en mycket svår situation, där inte minst nattsömmen fick stå tillbaka för att ta hand om barnet. Dessutom uttalas i propositionen till LSS att socialtjänstlagen förvisso omfattade många av de insatser som den nya lagen skulle innefatta, men att den nya lagen behövdes då den skulle innebära en konkretisering av de insatser som personer med funktionsnedsättning faktiskt har rätt till.⁴⁵

5.1.2 LSS Personkrets

LSS omfattar som namnet antyder inte nödvändigtvis alla funktionshindrade. Vilka som inkluderas räknas upp i lagens 1 §. Tydligast nämns personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd, liksom personer som lider av ett betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder till följd av hjärnskada som tillkommit genom yttre våld när personen är vuxen. Tredje punkten i 1 § är inte lika klar, och jag har valt att citera den:

"[...]med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar

⁴⁴ 1989 års handikapputredning (dir. 1988:53), SOU 1990:19, SOU 1991:46, SOU 1991:97.

⁴⁵ Prop. 1992/93:159 s. 43, s. 49f.

betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service."

Punkten uppställer som framgår krav på att det ska röra sig om ett varaktigt funktionshinder, antingen fysiskt eller psykiskt, och så långt är meningen lätt att tolka. En eventuell svårighet inträder när man ska definiera vad som innebär ett "stort" funktionshinder, som "förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen". Även om rekvisiten är kumulativa går de inte att bedöma helt och hållet var för sig, eftersom de påverkar varandra.⁴⁶

Funktionshinder avser i detta sammanhang det hinder eller den begränsning som gör att en person inte kan utföra en aktivitet på det sätt eller inom de gränser som anses vara normalt. Det är alltså den praktiska följden av en skada eller sjukdom som är mest relevanta, medan sådant som medicinsk diagnos eller skadans eller sjukdomens art är av underordnad betydelse. Vad som i LSS avses med "betydande svårigheter i den dagliga livsföringen" är sådana betydande svårigheter som att en person har svårt att på egen hand sköta sin hygien, hålla sig med mat, kommunicera med andra och utföra den aktivitet eller träning som är nödvändig för honom eller henne.⁴⁷

5.1.3 Verksamhetens mål och utformning

Enligt LSS 4 § innebär lagen ingen inskränkning i de rättigheter som en person kan ha enligt andra lagar. Det bör alltså till exempel inte kunna uppstå någon konflikt mellan LSS och SoL. I 5 § anges målet och syftet med lagen:

"Verksamhet enligt denna lag skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som anges i 1 §. Målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra."

Verksamheten ska enligt lagens 6 § vara av god kvalitet och bedrivas i samband med andra berörda organ och myndigheter. Den enskildes självbestämmande och integritet ska utgöra grund för verksamheten, vilket innebär att den enskilde så långt möjligt ska ges inflytande och medbestämmande över verksamheten.⁴⁸ När det gäller barn som deltar i verksamhet enligt LSS ska barnets bästa stå i centrum enligt 6 a §. De personer som omfattas av LSS personkrets har rätt till insatser enligt 9 §, vilket för de som räknas upp i 1 § 1-2 pt. också innefattar daglig verksamhet om personen är i yrkesverksam ålder men inte har ett förvärvsarbete eller utbildar sig. Insatserna ska enligt 7 § vara varaktiga och samordnade, anpassas till mottagarens individuella behov, utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem, samt stärka den

⁴⁶ Lundgren m.fl. Nya Sociallagarna, 2014, Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade 1 §

⁴⁷ Prop. 1992/93:159 s. 169.

⁴⁸ Prop. 1992/93:159 sida 50.

funktionsnedsattes förmåga att leva ett självständigt liv. De personer som omfattas av 1 § 3 pt. har rätt till alla de insatser som räknas upp i 9 § utom daglig verksamhet.

Det är inte lätt att neka en person insatser enligt LSS om det väl konstaterats att personen tillhör personkretsen och har ett tillräckligt omfattande hjälpbehov. Det räcker inte med att det är möjligt för personen att få sina behov tillgodosedda på annat sätt, utan för att kunna neka någon insatser måste behovet rent faktiskt vara tillgodosett på något annat sätt.⁴⁹

Enligt 8 § LSS ska insatser endast ges ifall den enskilde själv begär det. Om personen fortfarande är minderårig kan vårdnadshavare eller förmyndare begära insatser å personens vägnar. Detsamma gäller personer som står under tillsyn av vårdnadshavare, förmyndare, god man eller förvaltare, och uppenbart saknar förmåga att ta ställning i frågan. Ett barn är dock aldrig skyldigt att uttrycka sin åsikt och en förälder kan, om barnet inte kan anses ha uppnått tillräcklig mognad för att ta ställning i frågan, motsätta sig att barnets åsikt efterfrågas.⁵⁰

5.1.4 Ansvariga myndigheter och handläggning

Det är kommun eller landsting som svarar för insatser enligt LSS enligt lagens 2 §. Landsting kan dock träffa avtal med annan om att tillhandahålla insatser. Kommunerna är enligt lagens 7 § och 9 § skyldiga att tillhandahålla personlig assistent eller skäligt stöd för sådan om personens behov inte särskilt täcks av beviljade insatser enligt lagen (1993:389) om assistansersättning, ledsagarservice, biträde av kontaktperson, avlösarservice i det egna hemmet, korttidsvistelse utanför det egna hemmet, korttidstillsyn för skolorn över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov, boende i familjehem eller boende med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet, bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna, samt som ovan nämnts daglig verksamhet för de personer som omfattas av 1 § 1-2 pt.

Enligt en studie från 2009 finns indikationer på att de kommunala handläggarna när de fattar beslut i ärenden som gäller LSS inte enbart använder sig av lag, förarbeten och praxis. enligt författaren används praxis från HFD i förvånansvärt liten utsträckning till vägledning för beslut. Interna styrdokument och domar från underrätt har en betydligt större påverkan på hur handläggarna fattar beslut. Även beslutsmallar används i stor utsträckning, även om mallarna inte passar in på fallet i fråga.⁵¹

⁴⁹ Prop. 1992/93:159 s. 172f.

⁵⁰ Prop. 2009/10:176 s. 35 & s. 74.

⁵¹ Erlandsson, Legalitetsprincipen och LSS, 2009, s. 123.

5.2 Praxis gällande lag om stöd och service till vissa funktionshindrade

Det finns rättsfall som kan användas för att få vägledning kring hur personkretsen enligt 1 kap. 3 pt. ska bestämmas. Vidare är kravet på insatsernas kvalitet i LSS som bekant högre ställt än kravet i SoL. Medan SoL talar om "skälig levnadsnivå" uttrycker LSS att insatserna enligt lagen ska leda till att den enskilde uppnår "goda levnadsvillkor". Även detta begrepp saknar definition i lag och förarbeten.

Även här presenteras de utvalda rättsfallen i kronologisk ordning för att uppmärksamma läsaren på hur domstolarnas utgångspunkter och bedömning tycks ha genomgått en förändring över tiden.

5.2.1 RÅ 1999 ref. 54 – grav synskada ansågs inte medföra ett tillräckligt hjälpbehov

I RÅ 1999 ref. 54 hade en gravt synskadad man ansökt om stöd i form av ledsagarservice för tio timmar i veckan. Han och hans fru klarade skötseln av hemmet, men han hade svårt att orientera sig i okända miljöer, och behövde hjälp med sådant som att läsa post. Regeringsrätten fann att han visserligen hade ett sådant varaktigt funktionshinder som punkten kräver, men att detta inte förorsakade sådana betydande svårigheter i den dagliga livsföringen som skulle motivera ett stort hjälpbehov. Följaktligen uppfyllde hans situation inte de krav som punkten ställer upp, och han nekades det stöd han ansökt om.

5.2.2 RÅ 2001 ref. 53 – Avlösarservice beviljades för ett gravt hörselskadat barn

RÅ 2001 ref. 53 rörde en familj som sökte stöd i form av insatsen avlösarservice i hemmet. I målet fastslog Regeringsrätten att den fyra år gamla flickan som var döv tillhörde personkretsen i tredje punkten. Visst utrymme ägnades åt diskussionen om att små barn alltid har ett stort hjälpbehov, men då en grav hörselskada innebär svårigheter att kommunicera med andra människor innebar flickans funktionsnedsättning inte bara svårigheter för henne själv, utan också svårigheter för föräldrarna att till exempel hitta en barnvakt ifall de ville lämna hemmet utan att ta flickan med sig.

5.2.3 RÅ 2003 ref. 79 III – Skiljaktig mening

angående korttidsvistelse utanför hemmet

I RÅ 2003 ref. 79 III nekades en person korttidsvistelse i form av en gruppresa till London. Bakgrunden var att sökanden år 1999 ansökt om stöd för korttidsvistelse utanför det egna hemmet i form av en resa till London vars syfte var att träna deltagarna i hur en semesterresa fungerar. Socialnämnden i personens hemkommun avslog ansökan, men personen överklagade till länsrätten och fick bifall. Socialnämnden överklagade till kammarrätten men även kammarrätten gav bifall till den enskildes ståndpunkt. I Regeringsrätten bifölls socialnämndens överklagande eftersom resan inte utformats i samarbete med kommunen och kommunen därför inte ansågs ha givits en möjlighet att uppfylla sitt ansvar som huvudman för korttidsvistelsen. Regeringsrådet Lavin var skiljaktig, och menade att lagen inte uppställer några specifika krav på korttidsvistelsens art, och någon tydlig ledning finns inte heller att få i förarbetena. Syftet med resan var helt klart att erbjuda den enskilde miljöombyte och rekreation, samt att den ingick i en verksamhet som syftade till att finna former för fritidsaktiviteter för en viss grupp av funktionsnedsatta, och var planerad och anpassad utifrån detta vilket i sig stämmer överens med lagens krav på korttidsvistelse utanför hemmet.

5.2.4 HFD 2012 ref. 59 – Centralfrågan är om nytt boende innebär goda levnadsvillkor

I HFD 2012 ref. 59 hade en kvinna under ett antal år erhållit en särskilt anpassad bostad utanför sin hemkommun eftersom hennes hemkommun då insatsen begärdes inte hade något sådant boende i egen regi att erbjuda. Kvinnans hemkommun hade dock iordningställt ett eget boende som de ansåg motsvarade det boende som kvinnan dittills bott på, och ville därför flytta henne dit. Kvinnan motsatte sig detta och menade bland annat att detta beslut tog ifrån henne hennes rätt till inflytande och självbestämmande över insatserna, samt att det vore olämpligt och rentav kunde vara skadligt för hennes hälsa att flytta henne från den invanda miljön. HFD ansåg sig dock enbart kunna bedöma ifall det av kommunen anvisade boendet uppfyllde kravet på goda levnadsvillkor, och eftersom HFD ansåg att dessa krav var uppfyllda avslogs kvinnans överklagande.

5.2.5 Slutsatser

Den förändring i domstolarnas bedömning som märks i de ovan refererade fallen som rör SoL är inte lika tydlig när det gäller fall som handlar om LSS. Fallen verkar bygga på in casu resonemang snarare än på några återkommande, generella kriterier. Detta är i sin ordning då det gäller ett regelverk och en form av bistånd som bör styras av omständigheterna i det enskilda fallet i en mycket stor utsträckning.

Det finns dock ett par problem i förhållande till likabehandlingsprincipen. Å ena sidan löper man risken att förlora förutsägbarheten, ifall dessa mål inte ges någon egen prejudikatverkan. Å andra sidan är det inte heller önskvärt att dessa mål får prejudikatverkan, i alla fall inte baserat på till exempel vilken typ av funktionsnedsättning den sökande har, då funktionsnedsättningens påverkan på den enskildes liv är väldigt individuell.

Målet HFD 2012 ref. 59 avgjordes alltså samma år som det ovan refererade HFD 2012 ref. 11, och man ser tydligt att samma typ av resonemang styrte båda målen. Högsta Förvaltningsdomstolen tycks gå mot en närmast rättspositivistisk tillämpning, möjligen i avsikt att låta individens intressen träda tillbaka något för att ge mer utrymme åt de kommunala intressena, men utan att öppet medge detta.

6 Avvägning – kan principerna samexistera?

6.1 Rättsfilosofiska resonemang

Ett första "problem" vid en avvägning av de i detta arbete behandlade principerna inträder redan när man ska avgöra om det rör sig om principer eller faktiska regler. Traditionellt så kan värdeprinciper vägas mot varandra, och bör i idealfallet få en lika stor betydelse. Materiella regler saknar däremot denna viktdimension. En regel kan antingen följas eller inte, och avvägningar mellan regler blir därför indirekta.⁵²

Som principerna kommer till uttryck i RF skulle man kunna säga att de fortfarande är värdeprinciper, då dessa bestämmelser i första hand utgör mål och ambitioner, och endast i begränsad omfattning kan få en rättslig verkan. Läget blir dock annorlunda när vi tittar på SoL och LSS. Även här kommer principerna, om än i mer förtäckta ordalag, till uttryck. Trots att det alltså som huvudregel inte ska finnas någon viktdimension så bygger lagarna i sig på en sammanvägning av olika principer. Vid en avvägning blir det alltså nödvändigt att väga principer snarare än lagregler mot varandra. Det betraktas som ovanligt att två principer inte i alla fall i någon mån kan följas samtidigt.⁵³

Man skulle kunna tala om en motsättning mellan socialstatens välfärdskrav och rättsstatens rättvisekrav. Då problem uppstår finns alltid en risk för en överkompensation, där mer förändras än vad som egentligen skulle vara nödvändigt.⁵⁴ Nära till hands i tankarna ligger här risken för att staten i ett försök att utjämna olikheter mellan kommuner alltför mycket skulle kunna komma att inskränka det kommunala självstyret.

Utöver risken för överkompensation finns alltid en potentiell risk när man avväger formella rättsregler mot materiell rättvisa. Om inte annat löper man vid en alltför vidlyftig bedömning av särskilda omständigheter risk att tappa förutsägbarheten, vilket gör en rättssäker lagtillämpning omöjlig.⁵⁵ Rättsnormer bör då de ska tillämpas på samma fall så långt möjligt harmoniseras. SoL och LSS genomsyras båda av såväl principen om kommunalt självstyre, som ett krav på likabehandling av medborgarna, och krav på respekt för den enskildes integritet och rätt till medbestämmande.⁵⁶ Domstolarna går en svår balansgång, och allra helst prejudicerande avgöranden riskerar att leda till att en eller annan princip får företräde framför en annan. De båda målen HFD 2012 ref. 11 och 2012 ref. 59 tycks

⁵² Peczenik, Vad är rätt, 1995, s. 513.

⁵³ A.a. s. 513f.

⁵⁴ Nyman, FT 1984 4-6 s. 303

⁵⁵ Peczenik, Vad är rätt, 1995, s. 45f.

⁵⁶ A.a s. 280f.

till exempel antyda att HFD i sina bedömningar låtit principen om kommunal självstyrelse väga tyngre än man tidigare gjort. I de äldre målen ses snarare ett tydligt ställningstagande för individens rätt, och en uppfattning att var den enskilde var bosatt skulle ha en underordnad betydelse.

6.2 Kritik mot nuvarande rättsläge

Den ovan nämnda domen HFD 2012 ref. 59 har fått utstå en del kritik. Bland annat har Karl Grunevald i en artikel påpekat att förarbetena framför allt framhäver vikten av den enskildes medbestämmande, och respekt för den enskildes integritet. Detta framhålls som särskilt viktigt då det gäller personer med psykiska funktionshinder, då det är denna respekt för integritet och självbestämmande som gett dem samma status i samhället som övriga medborgare enligt Grunevald. Kort sagt anser författaren att domen är ofullständig och inte följer gällande rätt.⁵⁷ Sett ur detta arbetes perspektiv är detta ett fall där principen om kommunalt självstyre helt klart fått företräde, då HFD begränsat sin prövning till att enbart innefatta om den nya åtgärden tillförsäkrar den enskilde goda levnadsvillkor, utan att ta hänsyn till den enskildes egna önskemål och farhågor om att en förändring skulle innebära en försämring.

Grunevald är inte ensam i sin ståndpunkt att rättstillämpningen tar för lite hänsyn till kraven på likabehandling och kontinuitet. I en skrift titulerad "att leva med funktionshinder" finns bland annat ett citat från Leif Lewin, professor emeritus i statsrätt vid Uppsala universitet:⁵⁸

"De stora skillnaderna mellan kommunerna har länge varit kända och kritiserade eftersom de så uppenbart strider mot den svenska likabehandlingsprincipen. Men tidigare fanns inte så mycket kunskap om vad som ligger bakom skillnaderna."

"Vidare uttalar Barbro Lewin vid Uppsala universitets centrum för forskning om funktionshinder att:⁵⁹

"LSS-reformen är oerhört viktig för många personers levnadsförhållanden. Som helhet är den lyckad och betydelsefull. Men det är inte acceptabelt att var du bor fortfarande spelar roll för vilket stöd du får."

⁵⁷ JT nr. 3 2012-13 s. 767ff.

⁵⁸ Wallskär, Populärvetenskaplig kunskapsöversikt s. 22.

⁵⁹ A.a. s. 21.

6.3 Tillgängliga kontrollmetoder

Att så mycket lämnats till kommunerna att bestämma behöver som sagts tidigare absolut inte vara någonting negativt. Hur resultatet blir beror också i stor utsträckning på vad det finns för tillgängliga kontrollåtgärder, och hur dessa är utformade. I en relativt nyligen publicerad utredning som utrett resultaten av den kommunalisering av skolan som skedde i början av 1990-talet har konstaterats att skolresultaten generellt har försämrats, och jämlikheten mellan elever har blivit sämre. I alla fall en del av denna försämring tycks bero på att lärarna fått ägna alltmer tid åt pappersarbete och mindre åt undervisning, då de måste dokumentera och utvärdera varje elevs utveckling.⁶⁰ Detta kan också sätta i samband med en oklar ansvarsfördelning kring vem som egentligen skulle utöva kontroll och tillsyn. Målet var en mål- och resultatstyrning, där kommunerna skulle utforma verksamheten inom ramen för dessa mål. Kommunerna fick gott om information, men inte mycket konkret vägledning av Skolverket vilket gjorde att övergången till kommunalisering och nya läroplaner blev komplicerad. I ett försök att bringa reda i den röra som uppstått inrättades Skolinspektionen, som utövar tillsyn över hur skolornas verksamhet fungerar och hur väl de uppfyller de nationella målen.⁶¹

Varför tar jag då upp så mycket om skolan? Det har att göra med att det finns betydande paralleller mellan skolverksamheten och den verksamhet enligt SoL och LSS som jag berör i detta arbete. Situationen för skolan utgör ett ypperligt exempel på att varken statligt eller kommunalt styre behöver utgöra en bra lösning. En ökad statlig styrning skulle måhända leda till att man uppnådde en högre grad av nationell enhetlighet i kvaliteten på de insatser som ges, men risken är samtidigt en försämring av kvaliteten eftersom den lokala anknytningen och handläggarnas närhet till medborgarna i kommunerna bör ha en betydande påverkan på hur väl insatserna fungerar.

6.4 Slutsatser

Min uppfattning är att likabehandlingsprincipen och principen om kommunalt självstyre borde kunna fungera tillsammans utan att den ena behöver inskränkas mer än den andra. Jag finner det dock oroande att HFD i sin senare, snävare rättstillämpning i stor utsträckning avstått från att vara den vägledande kontrollinstans som lagstiftaren avsett. Ännu mer oroande är den kultur som tycks utvecklas bland en del kommuner och handläggare att med alla medel försöka finna grund för att neka personer insatser, i syfte att spara pengar åt kommunen. Att det gått så långt att kommuner anlitar konsulter som ska lära handläggarna hur de ska avslå beslut, och dessutom alltmer anlitar juridiska ombud när ett nekat beslut överklagas är i min

⁶⁰ SOU 2014:5 s. 345f.

⁶¹ SOU 2014:5 s. 333ff.

mening inte acceptabelt.⁶² Det verkar också olämpligt att kommunernas handläggare använder sig av beslutsmallar även om de inte passar in på det aktuella ärendet.⁶³ En sådan handläggning leder uppenbarligen till en stor risk för att den enskildes rätt inte tas till vara.

⁶² Kalla Fakta. 2013-11-10.

⁶³ Se ovan avsnitt. 5.1.

7 Avslutande analys

7.1 Svar på mina frågeställningar

Nedan följer ett försök att besvara de frågeställningar som jag formulerade ovan i avsnitt 1.1.1. Ett par av frågorna har bakats ihop, och svarens utförlighet varierar något.

7.1.1 Principernas innebörd

Principen om kommunal självstyrelse har en lång historia i Sverige, och är därmed också mångfasetterad. Rent summariskt kan man säga att principerna ger kommunerna en rätt till självbestämmande inom sitt lagstadgade kompetensområde, och ett skydd såväl i lag som i Europarådets konvention om kommunalt självstyre mot att det kommunala självstyret otillbörligt inskränks.

Likhet och likabehandling är egentligen två principer. Å ena sidan finns välfärdsstatens avsikt att alla medborgare ska få en så god och likvärdig levnadsmiljö som möjligt, med tillgång till arbete, bostad och delaktighet i samhället. Å andra sidan finns legalitetsprincipens krav på att lika fall ska behandlas lika, och olika fall behandlas olika. Båda dessa genomsyras dock av en grundsyn som går ut på att den enskildes frihet och integritet ska respekteras.

7.1.2 Vad innebär ett programstadgande?

Ett programstadgande är ett stadgande i grundlagen som inte i sig har någon rättsligt bindande verkan, och alltså inte kan åberopas av en part inför en domstol. För att ett sådant stadgande ska bli rättsligt bindande krävs att det förtydligas och fastslås i lag. Såväl RF 1 kap 1 § som RF 1 kap 2 § utgör målsättningsstadgande, medan däremot RF 1 kap 9 § som förtydligar legalitetsprincipen är av en sådan karaktär att den kan åberopas inför domstol.

7.1.3 Vem kan beviljas bistånd?

Enligt SoL 4 kap 1 § kan vem som helst som har ett hjälpbehov som överensstämmer med lagen få bistånd. För att någon ska ha rätt till bistånd ska hon eller han inte genom arbete eller på annat vis kunna klara sin försörjning.

Jag ser ingen anledning att återigen räkna upp vad som sägs i LSS 1 §. För att sammanfatta kan man säga att det ska röra sig om betydande och bestående begåvningsmässiga eller fysiska funktionshinder som orsakar

betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Med betydande svårigheter i den dagliga livsföringen avses sådant som att personen har svårt att sköta sin hygien, klä sig, äta eller kommunicera med omvärlden på egen hand. Det räcker alltså inte med sådant som att man behöver hjälp med att läsa sin post.

7.1.4 Skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor

Dessa båda begrepp utgör målet med verksamheten enligt SoL och LSS. SoL kräver att den enskilde ska uppnå en skälig levnadsnivå, och LSS att den enskilde ska uppnå goda levnadsvillkor. Begreppen saknar definition i lag och förarbeten, men ledning finns att söka i praxis. Bara utifrån hur begreppen är formulerade kan man dra slutsatsen att kravet i LSS är högre ställt än kravet i SoL. Dessutom finns rättsfall som säger att med "skälig levnadsnivå" inte avses ett existensminimum, utan det ska röra sig om en levnadsnivå av en viss kvalitet.

7.2 Principernas ställning

På ett sätt drar principerna åt lite olika håll. Då kommunerna vill ha frihet att utforma sin egen verksamhet skulle ett oinskränkt utnyttjande av rätten till kommunalt självstyre troligen leda till stora skillnader i hur lagarna tillämpas. Med den praxis som finns i dagsläget kan vi se att stora skillnader faktiskt finns. Likadant skulle ett strikt krav på att tillämpningen såg likadan ut i alla kommuner innebära en betydande inskränkning i det kommunala självstyret.

Principerna borde dock gå att förena, om man kan uppnå en bra balans mellan god standard och självständighet. Att staten går in med ökad styrning, eller rentav tar över ansvaret för till exempel tillhandahållandet av insatser enligt LSS skulle troligen inte innebära någon markant förbättring av situationen, utan riskerar snarare att leda till att de som i dag har en högre standard upplever en försämring. Det jag personligen anser att staten borde göra, om något, är att tydliggöra domstolarnas roll i processen. Domstolarna har gått från att ha en tydlig utgångspunkt i individens rätt till likvärdighet, till att numera göra en tämligen minimal bedömning, med mycket stor hänsyn tagen till det kommunala självstyret.

Det är min uppfattning att ingen av de principer som behandlats i detta arbete är av mindre vikt än den andra. Min bestämda uppfattning är därför att det eftersträvansvärda är en balans, där ingendera princip inskränks mer än vad som är absolut nödvändigt.

8 Avslutande reflektioner

Väldigt mycket i detta arbete har av nödvändighet blivit kort, och i viss mån vagt. Detta beror till stor del på mitt ämnesval och de avgränsningar jag valde att göra. Jag hade förmodligen kunnat skriva lika mycket om jag inriktat mig specifikt på en av principerna. Detta ville jag dock inte göra eftersom, jag tycker att den enda rätta vägen att gå är att försöka uppnå en balans mellan principerna. Nedan har jag utvecklat mina tankegångar, för att försöka "knyta ihop säcken", och ge läsaren en inblick i hur jag tänkt under arbetets gång. Förhoppningsvis kan detta inspirera till vidare egna tankar.

Kommunalt självbestämmande har en lång historia i Sverige, men det kommunala självstyret har också förändrats till stor del under århundradena. Kommunen var från början en liten, lokal enhet med anknytning till varje medborgare, på ett mycket tydligare sätt än den är idag. Numera har ju antalet kommuner i Sverige till att börja med sjunkit från ett fyrsiffrigt till ett relativt litet tresiffrigt antal, samtidigt som befolkningmängden väsentligt ökat. Därmed har den lokala anknytningen redan där försvagats betydligt. Samtidigt gör detta kanske att det blir ännu nödvändigare med lokalt självbestämmande, så att alla de människor som nu är medlemmar i en och samma kommun faktiskt ska ha en reell möjlighet att påverka sin situation.

Idén i sig, att människor ska ha en möjlighet att bestämma över vad som händer i deras närmiljö och med de skattepengar de betalar in är angenäm. I teorin kan den som har en viss politisk ideologi bosätta sig på ett visst ställe, och där hjälpa till att bygga upp orten och kommunen. I dagsläget är frågan hur väl tanken fungerar i praktiken. I stället för att familjer i generation efter generation bor på samma bit jord och brukar den lever vi idag i ett mycket rörligt samhälle, där tillgången till arbeten, kanske bra skolor, eller sociala faktorer (såsom att vissa människor t.ex. ogärna bosätter sig i invandrartäta områden) i större utsträckning styr var människor bor. Situationen blir något paradoxal. Möjligheten till valfrihet kan för dem som har ännu mindre möjlighet att utnyttja valfriheten än andra i värsta fall bli till en tvångströja. I stället för att flytta till eller ifrån en viss kommun för att vara med och påverka i ett lokalt styre som man tycker om, kan det sluta med att man måste flytta ifrån nära och kära för att få den hjälp man behöver, eller i värsta fall får bo kvar någonstans där hjälpen är otillräcklig eller inte känns pålitlig på lång sikt.

Sedan har vi staten, som har den något prekära uppgiften att både värna om det lokala självbestämmandet, och alla medborgares lika rättigheter, skyldigheter, och kanske även möjligheter. Uppgiften tycks inte lätthanterlig på något vis, och tyvärr tycks ingen enkel lösning finnas i sikte. Staten har till största del försökt att garantera medborgarnas likhet genom att ge kommunerna minimidirektiv om vad de måste göra och tillhandahålla. Tyvärr fungerar inte systemet helt tillfredsställande.

Om vi kan tänka oss en liknelse där staten fungerar som en våg; i ena vågskålen har vi kommuner som vill och kan göra mer för alla sina medborgare, i den andra vågskålen har vi kommuner som inte har möjlighet att göra lika mycket. Staten strävar efter balans, vilket kan tvinga de kommuner som gjort mindre att höja sin standard, samtidigt som de kommuner som gör mer kanske blir frestade att sänka sin standard när de inser att andra kommuner kommer undan med att göra mindre. Det blir här väldigt svårt för staten att peka i rätt riktning utan att inskränka det kommunala självstyret, och/eller riskera medborgarnas trygghet. Tyvärr är uttrycket om att vissa kommuner kommer undan med att göra mindre inte så felaktigt som jag skulle ha önskat. När jag undersökt hur försvarare av kommunalt självstyre argumenterar så handlar argumentationen sällan om att de enskilda kommunerna skulle kunna eller vilja göra mer, utan om att staten ställer för höga krav på att kommunerna ska lägga sina begränsade resurser på grupper i samhället som kostar mer än andra, samtidigt som de bidrar med mindre. Det är just denna argumentationslinje som enligt min egen kvalificerade gissning gör att en motsättning uppstår mellan likhetsprincipen och principen om kommunal självstyrelse. Alla människor ska ha samma rättigheter i vårt samhälle, återigen, men enligt denna argumentationslinje skulle alltså en rättighet vara beroende av hur mycket den kostar, och om den kostar mer för en person än för en annan så får personen med högre medföljande kostnader avstå sin rätt.

Men för att försöka komma till saken tycks det mig alltså som att de argument som oftast förs fram till skydd för principen om kommunalt självstyre, medvetet eller omedvetet, väljer att bortse från individen, och allra helst individer som inte motsvarar den ideala normen. Att jag själv ligger på gränsen till att tillhöra en av dessa hjälpbehövande grupper, som enligt vissas uppfattning tydligen kostar samhället för mycket, känns inte precis betryggande för framtiden.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Kungl. Majestäts Proposition 1973:90 ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Regeringens proposition 1975/76:209 om ändring i regeringsformen.

Regeringens proposition 1975/76:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m.

Regeringens proposition 1988/89:119 Europakonventionen om kommunal självstyrelse.

Regeringens proposition 1990/91:117 om en ny kommunallag.

Regeringens proposition 1992/93:159 stöd och service till vissa funktionshindrade.

Regeringens proposition 2009/10:80 En reformerad grundlag.

Regeringens proposition 2009/10:176 personlig assistans och andra insatser - åtgärder för ökad kvalitet och trygghet.

SOU 1990:19 Handikapp och välfärd?

SOU 1991:46 Handikapp - Välfärd - Rättvisa.

SOU 1991:97 En väg till delaktighet och inflytande

SOU 214:5 Staten får inte abdikera - om kommunalisering

KU 1975/76:56

1989 års handikapputredning (dir. 1988:53)

Allmänna råd från Socialstyrelsen 1981

Litteratur

Dahlman, Christian, *Rätt och rättfärdigande*. 2010. 2 uppl. ISBN 9789144070667.

Erlandsson, Lennart, *Legalitetsprincipen och LSS*. 2009. ISBN 9789163349935.

Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliasson, Marianne, Regner, Göran, *Grundlagarna, RF, SO, RO*. 2012 3 uppl. ISBN 978-91-39-11159-7.

Lundgren, Lars, Sunesson, Per-Anders, Thunved, Anders. *Nya Sociallagarna*. 2014 27 uppl. ISBN 978-91-39-11395-9.

Numhauser-Henning, Ann. *Perspektiv på likabehandling och diskriminering*. 2000. ISBN 9789154424610.

Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt?* 1995. ISBN 9789138504499.

Tidskrifter

Lavin, Rune, Om förvaltningsrättslig forskning – en replik, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 1990 nr. 3 s. 71-74.

Nyman, Olle. Regeringsrättens målsättningsstadganden. *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 1984 4-6 s. 289-303.

Grunevald, Karl, Bristar i prövningen av boende enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. *Juridisk Tidskrift* nr. 3 2012-13 s. 770.

Wallskär, Helene, Att leva med funktionshinder. *Populärvetenskaplig kunskapsöversikt*. 2009. elektronisk resurs. 2014-08-17.
http://www.forte.se/upload/dokument/publiaktioner/pdf/Att_leva_med_funktionshinder.pdf

Övrigt

Kalla Fakta. Avslag till varje pris. 2013-11-10. Elektronisk resurs. 2014-08-17 <http://www.tv4.se/kalla-fakta/artiklar/kalla-fakta-avslag-till-varje-pris-527f4845c45948ffba000001>

Rättsfallsförteckning

Högsta Förvaltningsdomstolen

RA 1984 2:13
RA 1993 ref. 11
RA 1999 ref. 54
RA 2001 ref. 33
RA 2003 ref. 79
RA 2004 ref. 130
HFD 2012 ref. 11
HFD 2012 ref. 59