

Får jag möjlighet att leva som andra?

analys av 8 domar från Högsta förvaltningsdomstolen



Länsförbundet
FUB
i Stockholms län

För barn, unga och vuxna
med utvecklingsstörning

Rapport 1, 2017

Innehåll

1. Inledning.....sida 3
2. Prejudikat.....sida 4
3. Domar från HFD.....sida 5-15
4. Sammanfattande analys.....sida 16-18

Författare av rapporten är Elisabeth Langran, ombudsman,
i samarbete med Harald Strand, ordförande,
Länsförbundet FUB i Stockholms län

1. Inledning

Socialstyrelsen konstaterade i en rapport från 2015 att det förekommer begränsande kommunala riktlinjer rörande vissa LSS-insatser.¹ Men redan flera år tidigare hade Länsstyrelserna konstaterat samma sak.² 2016 publicerade Inspektionen för vård och omsorg (IVO) en tillsynsrapport som visade på att många kommunala riktlinjer går emot intentionerna i LSS: *”Kommunerna har ansett sig vara tvungna att hitta strategier för att möta förändrade krav och en förändrad ekonomisk verklighet. Införandet av begränsande kommunala riktlinjer och serviceinsatser istället för behovsanpassade bedömningar kan vara ett uttryck för detta. I en situation där verksamheten styrs av en statligt styrd rättighetslagstiftning kan riktlinjer vara ett sätt för kommunen att återta sin funktion som arena för prioriteringar mellan individens olika behov och önskemål. Ett sätt att helt enkelt ta kontrollen över sina egna kostnader. Det medför emellertid en hantering som inte sällan går emot de grundläggande ambitionerna med nuvarande lagstiftning. Det innebär även en maktförskjutning till det offentliga på bekostnad av den enskildes rättigheter”*.³ I en annan tillsynsrapport från IVO 2016 framkommer följande: *”Tillsynen visar att enskildas behov många gånger varken utreds eller följs upp i den utsträckning som IVO anser vara rimlig för en rättssäker handläggning. Sammantaget kan rättssäkra utredningar och bristande dokumentation innebära att beslut fattas på gamla eller direkt felaktiga uppgifter”*.⁴

Vi har i ett flertal rapporter sett att LSS-insatser begränsas av Förvaltningsdomstolen i Stockholm. I vår senaste rapport kunde vi se hur domstolen använde sig av en tolkning som ligger i linje med socialtjänstlagen istället för LSS och hur domares egna attityder lyser igenom i domskälen. Kommunala riktlinjer i strid med lagens intentioner, rättssäkra utredningar hos kommunens LSS-handläggare och tolkningar i

förvaltningsdomstolen som inte ligger i linje med LSS är mycket allvarligt om man som vi strävar efter att LSS ska återupprättas som rättighetslag och vill att målet med LSS – att få möjlighet att leva som andra – ska förverkligas genom LSS-insatserna.

Domar från kammarrätterna eller HFD är inte bindande, men de kan och åberopas inte sällan av både myndigheter och enskilda.⁵ Domar från HFD är prejudicerande; d v s vägledande för rättstillämpningen, men det är ändå inte självklart hur pass stort prejudikatvärde en sådan dom bör ha; d v s hur stor påverkan en dom har på andra LSS-mål. Betydelsen beror på flera olika faktorer. Vi tror därför att kunskapen om domars tillämplighet som prejudikat kan öka bland både individer och myndigheter.

Eftersom det tycks råda stor osäkerhet kring hur LSS ska tolkas tyckte vi att det vore intressant att granska ett antal LSS-domar från högsta instans; Högsta förvaltningsdomstolen (HFD,) för att se dels hur pass stor betydelse dess domar kan ha som prejudikat, dels hur pass väl domarna från HFD förverkligar målet i LSS. Vad gör man om domarna från högsta instans skulle anses strida mot LSS?

1.1 Metod

Vi har valt att analysera LSS-domar från HFD för att försöka klargöra vilken betydelse de bör ha som prejudikat. Vi har också tittat på vilken konsekvens de har på enskildas möjlighet att leva som andra, vilket är målet med LSS (5 § LSS).

1.2 Urval

Vi har valt att titta på 8 domar som vi tror har och har haft en stor påverkan på den rättsliga tillämpningen ute i kommunerna.

¹ Rapporten ”Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS – delredovisning av regeringsuppdrag”, Socialstyrelsen, 2015.

² Rapporten ”Riktlinjer – till hjälp eller stjälp”, Länsstyrelserna 2007

³ Rapporten ”Med makt följer ansvar – socialtjänstens myndighetsutövning inom LSS och hemtjänst”, s. 6, IVO, 2016.

⁴ Rapporten ”Vad gör min LSS-handläggare – tillsyn av myndighetsutövning inom LSS och hur de som söker en insats uppfattar handlägningsprocessen”, s. 5, IVO, 2016.

⁵ I England är domar från högsta instans däremot formellt bindande

2. Prejudikat

2.1 De olika förvaltningsdomstolarna

Första instans när man vill överklaga ett LSS-beslut är förvaltningsrätten, andra instans är kammarrätten och högsta instans är högsta förvaltningsdomstolen. HFD:s domar är prejudicerande; d v s vägledande för liknande mål. De publiceras löpande på olika webbplatser. Kammarrätternas domar har inte samma tyngd som HFD:s. De kan "spreta" åt olika håll, men det är emellertid ändå så att det finns en tendens att följa kammarrätternas domar även när frågan inte har varit föremål för prövning hos HFD. Ett exempel från LSS rör insatsen kontaktperson.⁶ Vad gäller den insatsen har den inte prövats av HFD, varför kammarrätternas domar kan få rollen som vägledande för andra mål. Det är viktigt att observera att omständigheterna ska vara lika för att kunna användas som prejudikat. Eftersom fall är olika ska det finns olika utslag i kammarrätterna. Förvaltningsrättens domar är på inget sätt vägledande för hur andra liknande mål ska bedöms. Deras domar kan komma att ändras av en högre instans och deras tyngd är därför mindre. Om deras domar har prövats och stått sig i nästa instans kan de ha viss vikt, men det är inte självklart. Det beror på om skälen till domslutet är lika eller inte.

2.2 Prövningstillstånd

För att kunna få sitt ärende prövat i andra och tredje instans krävs det att domstolen ger prövningstillstånd. Om ett prövningstillstånd inte ges står den lägre instansens dom fast. Det är svårare att få prövningstillstånd i HFD än i Kammarrätten. För att ett mål ska kunna prövas i HFD krävs det något av följande skäl:

1. Det är av ledning för hur andra liknande fall (*liknande omständigheter*) ska bedöms eller
2. Det finns synnerliga skäl (*nya uppgifter, grovt förbiseende, grovt misstag*)

För att ett prövningstillstånd ska meddelas räcker det alltså inte att det är viktigt för den enskilde eller

att HFD skulle kunna tänkas göra en annan bedömning i sak än vad kammarrätten har gjort. För att högsta förvaltningsdomstolen ska kunna ändra sin egen praxis måste en sådan dom avkunnas i plenum (med alla ledamöter). Det innebär att alla 14 justitieråd är närvarande.

2.3 Prejudikat i teorin

HFD:s domar är prejudicerande. Det innebär att de kan ge ledning för hur rättstillämpningen kan ske i senare mål där samma eller liknande frågor kommer upp. Domarna från HFD är inte formellt bindande för lägre instanser. I Sverige är vår traditionella uppfattning istället att prejudikatbundenheten är relativ; att domarna från högsta instans har betydelse som prejudikat endast genom tyngden av de skäl som anförs till motiveringen för domslutet. Så här skriver HFD själv på sin hemsida: "*Högsta förvaltningsdomstolen kan göra generella uttalanden om hur t.ex. ett lagrum ska tillämpas, men många gånger är HFD:s avgöranden så knutna till omständigheterna i det enskilda fallet så att myndigheter och domstolar måste göra en egen bedömning av ett avgörandes betydelse i mål där omständigheterna inte är helt jämförbara*". Teoretiskt sett är det således omständigheterna i det enskilda fallet som avgör om ett mål från HFD har betydelse och i så fall i vilken utsträckning.

2.4 Prejudikat i praktiken

Trots att prejudikat inte är formellt bindande är benägenheten att följa prejudikat hög i Sverige.⁷ Skälen till det kan vara flera; det är arbetsbesparande, HFD representerar en hög kompetens i rättstillämpningsfrågor och det kan saknas intresse att frångå ett prejudikat eftersom det finns risk för att avgörandet kan komma att ändras vid en överprövning. På så vis styr HFD rättstillämpningen i kraft av sin auktoritet och inte endast genom tyngden av sina domskäl. Om vi utgår ifrån att domar från HFD inte är formellt bindande och att det därför krävs analys av varje mål

⁶ Se uppräknade domar i Riksförbundet FUB:s skrivelse angående LSS våren 2015: www.fub.se/sites/www.fub.se/files/bilagor/fubs_skrivelse_om_iss_till_regeringen.pdf

⁷ "Praktisk juridisk metod", s. 173, Bertil Lehrberg, åttonde upplagan 2015.

3. Domar från Högsta förvaltningsdomstolen

från HFD för att fastställa dess prejudicerande verkan tycker vi att det vore intressant att analysera HFD-domar lite närmare för att försöka se om prejudikatvärdet är stort eller om det rent av är litet. En del domar bör kunna ha betydelse för många mål medan andra domar bör kunna ha betydelse för färre mål.

I en tidigare rapport kunde vi se hur målet i LSS inte alltid förverkligas genom domar.⁸ Vi såg att bedömningar i LSS-mål i praktiken kan göras utifrån socialtjänstlagen eller ledamöternas egna värderingar/attityder. Vi tycker därför att det är intressant att analysera HFD-domar utifrån målet med LSS – att få möjlighet att leva som andra – för att se om domarna bidrar till att förverkliga målet eller försvårar förverkligandet. Syftet med varje insats utifrån förarbetena med beaktande av den önskade konsekvensen behöver vi fokusera på för att kunna göra en ändamålsenlig lagtolkning.⁹

Vi har valt ut 8 LSS-domar från dåvarande Regeringsrätten och Högsta Förvaltningsdomstolen. Genom att granska prejudikatvärdet och målet i LSS tror vi att vi kan bilda oss en uppfattning om hur effekten bör vara av varje dom. Vi har illustrerat varje tolkning med en cirkel och ett kryss för att åskådliggöra hur domstolens tolkning förhåller sig till målet. Det som ryms innanför cirkeln står för en ändamålsenlig lagtolkning och krysset står för domstolens egen tolkning. Krysset kan således hamna innanför eller utanför cirkeln beroende på domstolens tolkning.

3.1 Resor till och från daglig verksamhet¹⁰

Omständigheterna i målet

En kommun hade beslutat att ta betalt motsvarande ett pendlarkort för resor till och från daglig verksamhet. Den enskilde ville få fria resor och sa att resorna ingår i insatsen daglig verksamhet enligt LSS.

Frågan i målet

Frågan i målet gällde om kostnader för resor till och från daglig verksamhet ingår i insatsen daglig verksamhet; dvs om den enskilde ska betala för dem eller inte.

Uttalandet

Så här skrev Regeringsrätten bl.a. i sina domskäl:

”LSS innehåller inte någon föreskrift om att resor av det slag varom nu är i fråga omfattas av insatser för särskilt stöd och särskild service. Regeringsrätten kan inte heller finna att det skulle strida mot lagstiftningens syfte och allmänna uppbyggnad om kostnaderna för dessa resor förklaras falla vid sidan av LSS. Mot denna bakgrund kan, som länsrätten funnit, omsorgsnämnden inte med stöd av LSS förpliktas att svara för kostnaderna i fråga. Nämndens talan skall därför bifallas”.

Denna dom fastslog att resor inte ingick i insatsen daglig verksamhet. I varken lag eller förarbeten står det någonting om resorna till daglig verksamhet. Eftersom resorna inte bedömdes ingå i insatsen daglig verksamhet vare sig uttryckligen eller indirekt av syften och den allmänna uppbyggnaden av lagen kunde inte kommunen bli skyldig att bekosta resorna enligt Regeringsrätten. Uttalandet visar på en generell rättslig princip, som får stor betydelse för många andra mål. Kammarrätten och Socialstyrelsen föll i sin bedömning i HFD tillbaka på Omsorgslagen (OL) där resorna ingick i själva insatsen. I OL ansågs omsorgen börja när resan påbörjades och sågs därmed som en avgiftsfri omsorg. Färdtjänstresor fick den enskilde emellertid själv stå för; alltså uppstod det ingen merkostnad under Omsorgslagens tid.

Konsekvenserna av domen

I och med domen kunde kommuner ta ut avgifter för resorna till och från daglig verksamhet. Den enskilde som överklagade till Regeringsrätten fick avslag och

⁸ ”Hur får man rätt i LSS-mål?”, s. 12-15, rapport 1 2016, Länsförbundet FUB i Stockholms län

⁹ Se exemplet på ändamålsenlig lagtolkning enligt not 8

¹⁰ RÅ 1996 ref. 45

3. Domar från Högsta förvaltningsdomstolen

konsekvensen för den enskilde blev att en kostnad som inte tidigare hade funnits uppkom. Konsekvensen i ett större och längre perspektiv blev att många av dem som deltar i daglig verksamhet i verkligheten får merkostnader för resor p g a kostnader för färdtjänst. Dessutom är resorna till och från daglig verksamhet olika beroende på i vilken kommun man bor. Detta gör att enskilda i realiteten kan ha högre reskostnader än personer som inte tillhör LSS trots att de har en lägre inkomst. Det är svårt att genom handikappersättningen få ersättning för färdtjänstkostnaden.¹¹ Personer som ingår i LSS och har daglig verksamhet har en livslång inkomst som är låg, vilket medför att alla utgifter är mer kännbara. För att kompensera för den ofta dubbla resekostnaden skulle en högre sjuk- eller aktivitetsersättning behövas, eller obligatorisk skälig habiliteringsersättning, eller att den faktiska merkostnaden godtogs och ersattes.

Strider domen mot LSS?

Genom att göra en ändamålsenlig lagtolkning kan vi försöka se hur pass väl den önskvärda konsekvensen – målet i LSS – förverkligades genom domen för att på så vis kunna avgöra vad som faller inom respektive utanför insatsen daglig verksamhet.

För att kunna avgöra vad som faller inom respektive utom kan vi börja med två klara fall; att delta respektive att bara resa till och från utan att delta. Syftet med insatsen är att bidra till den personliga utvecklingen och att främja delaktigheten i samhället.¹²

I förarbetena till LSS står det ingenting om resor till och från daglig verksamhet. För att komma fram till en lösning behöver vi göra en djupare analys. Enligt Omsorgslagen ingick resorna i insatsen och var därmed avgiftsfria. Däremot hade den enskilde kostnader för färdtjänstresor. I förarbetena till LSS uttalade departementschefen att omsorgslagen kan vara

en modell för en ny sådan lag (d v s omsorgslagen) omfattande en större personkrets.¹³ Det var detta förhållande som både Kammarrätten och Socialstyrelsen beaktade. OL låg således till grund för och var en förebild när LSS skulle skapas.

Enligt LSS 9 § ingår "omvårdnad" i daglig verksamhet. Av förarbetena framgår det bl.a. att hjälp att förflytta sig ingår i begreppet "omvårdnad". Regeringsrätten skulle därför ha kunnat bedöma att hjälp att förflytta sig till och från sin dagliga verksamhet är en del av den service som ingår i insatsen daglig verksamhet. Att kunna förflytta sig till den dagliga verksamheten är ju en förutsättning för att kunna delta. Kostnaden för resorna skulle därmed ha kunnat bedömas vara avgiftsfri eftersom de då inte skulle ha rymts inom tillåtna avgifter enligt 18-21 §§ LSS. Genom att göra en sådan tolkning hade den enskilde sluppit merkostnad för resor. Regeringsrätten valde emellertid att frångå Socialstyrelsens och kammarrättens tolkning, som båda byggde på förarbetena till Omsorgslagen, som i sin tur låg till grund för LSS.

Å ena sidan finns det således möjlighet att utifrån LSS och dess förarbeten göra en tolkning så att en merkostnad inte uppkommer för den enskilde. Å andra sidan står det inte uttryckligen att kommunen ska ansvara för denna kostnad i LSS eller dess förarbeten och därför faller det utanför. Sammanfattningsvis kan man nog säga att resorna hade kunnat bedömas kunna ingå i insatsen daglig verksamhet utifrån LSS och dess förarbeten, men Regeringsrätten valde att göra en annan tolkning. En tolkning som är mer restriktiv än extensiv. Det blev sämre enligt LSS än enligt OL i och med denna dom. Det är svårt att tro att detta var lagstiftarens avsikt; att personer som omfattas av LSS och deltar i daglig verksamhet får en sämre ekonomi än de som inte tillhör LSS. Det är snarare troligt att man, med hänsyn till att LSS byggde på insatserna och syftena i OL, avsåg att den enskilde inte skulle bära merkostnader p g a sin funktionsnedsättning till och från daglig verksamhet eftersom det då hade

11 Antingen behöver man komma upp i 28,5% av prisbasbeloppet i kostnader eller så behöver man ha ett hjälpbehov som sammanvägt med merutgifter berättigar till handikappersättning. Om man bor i en gruppbostad räknas inte hjälpbehovet med så därmed är möjligheten till handikappersättning liten.

12 Prop. 1992/93:159 s. 90

13 Prop. 1992/93:159 s. 49-50

3. Domar från Högsta förvaltningsdomstolen

uppstått en högre reskostnad än den som andra utanför LSS:s personkrets har. Även om domen inte strider mot LSS så försvårar den möjligheten att leva som andra eftersom den medför merkostnader.

Så här kan man åskådliggöra Regeringsrättens tolkning:



Tolkingen står inte klart i strid med LSS, men den försvårade möjligheten att leva som andra då den gav upphov till merkostnader. Eftersom Daglig verksamhet är frivillig kan det innebära att många av dem som omfattas väljer att avstå då "de inte har råd".

3.2 Hyra för gemensamhetsutrymmen¹⁴

Omständigheterna i målet

En kommun beslutade att gemensamhetsutrymmena i bostäder med särskild service enligt 9 § 9 LSS skulle utgöra underlag för hyressättningen. Den enskilde hänvisade till förarbetena till LSS där det står att gemensamhetsutrymmen inte ska vara underlag för avgifter.

Frågan i målet

Frågan i målet var om kommunens beslut att gemensamhetsutrymmen i s.k. LSS-boenden skall ingå i underlaget för hyressättningen strider mot lag eller annan författning. Det var en s.k. laglighetsprövning som gjordes, vilket innebär att bara lagligheten

men inte lämplighet eller skälighet prövades (10 kap. 8 § 1 st. 4 kommunallagen).

Utalandet

Så här skrev Regeringsrätten bl.a. i sina domskäl:

"I förarbetena uttalas vidare bl.a. att avgiften för en bostad med särskild service bör avse den enskildes privata bostad, inte gemensamma utrymmen och personalutrymmen. De senare bör betraktas som del av den särskilda service och omvårdnad som skall ges i anslutning till bostaden (a. prop. s. 100). Propositionsutalandet får förstås så att personalutrymmen ingår som en del av servicen och omvårdnaden. Detta gäller dock inte gemensamhetsutrymmen".

Regeringsrätten gjorde en anmärkningsvärd språklig tolkning, vilket öppnade upp för att kunna ta ut hyror för gemensamhetsutrymmen. En korrekt språklig tolkning hade undantagit även de gemensamma utrymmena. Denna del av domen är därför mycket märklig. Regeringsrätten borde ha kunnat konstatera utifrån förarbetena att det stred mot förarbetena att låta de gemensamma utrymmena vara hyresgrundande och då hade saken varit ur världen. Istället fortsatte domstolen:

"När ett LSS-boende har formen av ett hyresförhållande, föreligger inte heller något hinder mot att kommunen i förhandlingar om hyresnivån beträffande LSS-boendet har som utgångspunkt att hyressättningen bör påverkas av det värde tillgången till gemensamhetsutrymmen utgör för bostaden".

Här slår domstolen fast att den s.k. bruksvärdesprincipen i hyreslagen gäller i LSS-boende som upplåts genom ett hyresförhållande. Det innebär att gemensamhetsutrymmena kan vara värdehöjande och därmed kan hyran bli högre.

Dessutom konstaterade domstolen även följande:

"Om ett hyresförhållande föreligger, får upplåtelse av bostad med särskild service anses omfattad av hyresbegreppet i 12 kap. jordabalken, oavsett att rättsförhållandet får en särskild prägel till följd av den

14 RÅ 2005 ref. 28

3. Domar från Högsta förvaltningsdomstolen

enskildes lagstadgade rätt till en sådan bostad. **Detta innebär bl.a. att de bestämmelser i hyreslagstiftningen (12 kap. 55 och 55 d §§ jordabalken) som syftar till att skydda en hyresgäst mot oskäligt höga hyror blir tillämpliga (jfr prop. 2000/01:149 s. 25). I 8 kap. 2 § SoL har därför i klagörande syfte införts ett tillägg om att avgiftsbestämmelserna i detta kapi-
tel inte är tillämpliga på sådant särskilt boende, bl.a. bostäder med särskild service, som omfattas av 12 kap. jordabalken. Tillägget är dock endast avsett att tydliggöra vad som gäller för det fall att upplåtelsen kan anses medföra ett hyresförhållande i hyreslagens mening. Motsvarande får anses gälla, utan att detta särskilt omnämns i LSS, när upplåtelsen av bostad ingår som ett led i en insats enligt 9 § LSS.”**

Regeringsrätten förde ett resonemang kring hyra respektive avgift och drog en parallell mellan SoL och LSS. Slutsatsen blev att avgiftsbegränsningarna inte gäller vid hyra trots att det uttryckligen står i LSS att tillräckliga medel ska finnas kvar i 19 §. Domstolen slog fast en generell rättslig princip genom sin tolkning.

Konsekvensen av domen

Följderna av domen blev att hyra för gemensamhetsutrymmen kunde tas ut av alla hyresvärdar som så önskade, vilket ökade på den enskildes boendekostnad samt att hyreslagen och inte reglerna kring avgiftsbegränsning gäller i LSS-bostäder. Bruksvärdesprincipen ska tillämpas på LSS-bostäder, vilket medförde en högre hyra per kvadratmeter p g a handikappanpassningen och att en gruppbo-
stad tar mer tomtmark per bostadsyta i anspråk än andra hyresrätter. Detta gäller särskilt för dem med de allra största behoven. Att betala extra för utrymmen som är hänförliga till en funktionsnedsättning är i strid med merkostandsprincipen. En annan konsekvens som blivit än mer kännbar är att 19 § LSS inte fungerar, vilket innebär att många boende i nyare bostäder inte ens har kvar det förbehållsbelopp som SoL föreskriver för övriga nödvändiga utgifter.

Strider domen mot LSS?

Hyra för de gemensamma utrymmena

Som tidigare påpekats så borde de gemensamma utrymmena i en gruppbo-
stad inte vara hyresgrundande. På s. 100 är det tydligt att dessa bör betraktas som en del av den särskilda service och omvårdnad som ska ges i anslutning till den egnes bostad. Eftersom Regeringsrätten kom fram till det motsatta kan man säga att domen står klart i strid med LSS.

Avgiftsregleringen i 19 § LSS

Så här skriver lagstiftaren på s. 187 i förarbetena till LSS angående 19 § LSS: *”...vill jag framhålla att reglerna i många fall möjliggör att boendet organiseras som vanliga hyresförhållanden, och att reglerna om kommunalt bostadstillägg tillämpas. Boendets rättsliga grund, i form av en rättighet i denna lag, och de begränsningar i avgiftshänseende som finns innebär dock vissa rättsliga skillnader gentemot vanliga hyresförhållanden.”*

Detta uttalande bör kunna tolkas på så sätt att dels rätten till LSS-boendet ger en starkare ställning som hyresgäst, dels att begränsningen vad gäller avgifter i LSS bör påverka hyresnivån. Med hänsyn till att Regeringsrätten inte väger in förarbetsuttalandena i LSS rörande 19 § LSS i sin bedömning kan man tycka att även denna tolkning står i strid med LSS.

Så här kan man åskådliggöra Regeringsrättens tolkning:

X

”Strider beslutet att gemensamhetsutrymmen ska ingå i hyresunderlaget mot lag eller annan författning?”

Tolkningen står klart i strid med LSS.

3. Domar från Högsta förvaltningsdomstolen

3.3 Daglig verksamhet t o m 67 års ålder¹⁵

Omständigheterna i målet

En kommun hade beslutat att avsluta insatsen daglig verksamhet enligt LSS 9 § 10 LSS för en person som hade fyllt 67 år. Personen ville fortsätta att delta i daglig verksamhet och överklagade beslutet.

Frågan i målet

Frågan i målet gällde om kommunens beslut att avsluta insatsen daglig verksamhet var riktig.

Uttalandet

Så här skrev HFD bl.a. i sina domskäl:

” Ett övergripande mål med insatsen daglig verksamhet är att på kortare eller längre sikt utveckla den enskildes möjligheter till arbete. Insatsen syftar vidare till att så långt möjligt ge personer med funktionshinder möjlighet till personlig utveckling och delaktighet som motsvarar vad förvärvsarbete har. Att insatsen enligt lagens ordalydelse begränsats till att omfatta funktionshindrade i yrkesverksam ålder får därför förstås så att den gäller personer som inte uppnått normal pensionsålder. Dagens pensionsystem erbjuder en flexibel pensionsålder med en rätt att kvarstå i anställning till 67 år. Rätten till insatsen daglig verksamhet enligt LSS kan därför, under nuvarande förhållanden, inte anses kvarstå längre än till 67 års ålder.”

Denna dom fastslog hur länge man enligt LSS har rätt till insatsen daglig verksamhet, vilket inte tydligt framgår av lag eller förarbeten.

Konsekvensen av domen

Även om skyldigheten att anordna daglig verksamhet inte finns efter 67 års ålder så finns behoven ofta kvar och de behöver tillgodoses genom andra anpassade verksamheter för LSS-personer för att de ska möjlighet att kunna delta i samhällslivet som

andra ålderspensionärer gör.

Strider domen mot LSS?

Målet i LSS är att den enskilde ska få möjlighet att leva som andra. I det här fallet är det att kunna delta i daglig verksamhet. Domen ligger därför i linje med målet i 5 § LSS. Eftersom samhället förändras; vi vet ju ingenting om pensionsåldern kommer att höjas i framtiden, kan åldersgränsen komma att förskjutas och därmed bör även åldersgränsen för daglig verksamhet kunna komma att förskjutas på motsvarande sätt. Detta framgår också av uttalandet; d v s att p g a att rätten att förvärvsarbeta idag sträcker sig till 67 år så gäller detsamma för daglig verksamhet.

Så här kan man åskådliggöra Högsta förvaltningsdomstolens tolkning:

”Var det riktigt av kommunen att avsluta insatsen daglig verksamhet för en person som fyllt 67 år?”

X

HFD:s tolkning faller klart inom målet med LSS och syftet med insatsen.

3.4 Rekvisiten för korttidsvistelse¹⁶

Omständigheterna i målet

En kommun avtog en ansökan om korttidsvistelse eftersom de inte ansåg att föräldrarna behövde insatsen för sitt barn, som var 3 år gammalt, och att barnet inte behövde miljöombyte och rekreation.

Frågan målet

Frågan i målet var om barnet på 3 år hade rätt till insatsen korttidsvistelse enligt LSS.

¹⁵ HFD 2014 ref. 41

¹⁶ RÅ 2006 ref. 66 II

3. Domar från Högsta förvaltningsdomstolen

Uttalandet

Så här skrev Regeringsrätten bl.a. i sina domskäl:

*”Lagtexten innehåller inga begränsningar för när rätt till insatsen korttidsvistelse utanför det egna hemmet kan föreligga. Av förarbetena framgår endast att insatsen främst är tänkt för situationer då den funktionshindrades anhöriga är i behov av avlösning men även för att tillgodose behov hos den funktionshindrade själv att komma till en annan miljö. **Enligt Regeringsrättens mening saknas därmed grund för att kräva att båda de nu angivna rekvisiten skall vara uppfyllda. Korttidsvistelse bör således kunna komma i fråga för att tillgodose såväl behov av avlösning som behov av enbart miljöombyte eller rekreation**”.*

Familjen fick rätt till korttidsvistelse eftersom deras behov av avlastning inte bedömdes vara tillgodosett. HFD gör en bedömning utifrån ändamålet med insatsen korttidsvistelse; främst avlastning för föräldrarna, vilket medförde att de kom fram till att det räcker att ett rekvisit är uppfyllt för att rätt till insatsen ska föreligga. Regeringsrätten kom i detta mål fram till en generell rättslig princip.

Konsekvensen av domen

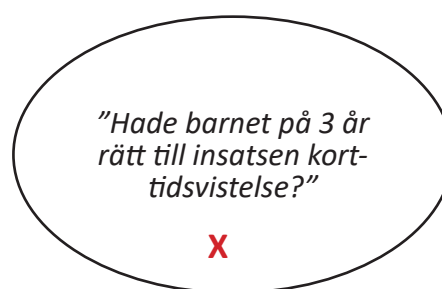
Denna dom var viktig eftersom den otvetydigt fastslog att ett av rekvisiten räcker för ett beviljande; dvs om föräldrarna behöver avlastning så ska de få det. Det vi däremot kan se i en av våra undersökningar är att behoven av avlastning inte alltid erkänns av kommuner och då räcker det inte att ett behov måste vara uppfyllt.¹⁷ Om behov inte erkänns av den som ska pröva en ansökan hjälper denna dom ändå inte.

Strider domen mot LSS?

I förarbetena till LSS står det att insatsen korttidsvistelse kan tillgodose olika behov; dels föräldrarnas, dels barnets.¹⁸ Det står att insatsen kan ses som ett

alternativ till insatsen avlösarservice och den riktar sig till föräldrarnas behov. Tolkningen står därför väl i överensstämmelse med LSS och dess förarbeten. Den gör det möjligt för föräldrar att få avlastning och underlättar för barnet och föräldrarna att kunna leva tillsammans som andra familjer.

Så här kan Regeringsrättens tolkning åskådliggöras:



Regeringsrättens tolkning ligger väl inom målet med LSS och insatsens syfte.

3.5 Semesterresa utomlands¹⁹

Omständigheterna i målet

En person hade fått rätt i förvaltningsrätt och kamrarrätt till ledsagarservice för en resa till Egypten under två veckor. Kommunen överklagade till HFD.²⁰

Frågan i målet

Frågan i målet var om en semesterresa kunde anses rymmas inom ledsagarservice enligt LSS.

Uttalandet

Så här skrev HFD bl.a:

”Ledsagning vid en utlandsresa kan i och för sig omfattas av insatsen ledsagarservice enligt 9 § 3 LSS, se RÅ 2003 ref. 79 I. Omständigheterna i det fallet var dock mycket speciella. Den nu aktuella resan är av annan karaktär. Det är fråga om en två veckors semesterresa till Egypten. Den fråga som Högsta

¹⁷ Se analysen av mål nr 88-16, 2016-03-03 om korttidsvistelse och mål nr 21986-15, 2016-03-09 om avlösarservice i rapporten "Hur får man rätt i LSS-mål?", Länsförbundet FUB i Stockholms län, 2016

¹⁸ Prop. 1992/93:159 s. 178

¹⁹ HFD 2011 ref. 60

²⁰ Denna dom föll efter domen om resan till Danmark 2003, vilken gav en person rätt till ledsagarservice under resa några dagar till Danmark. Man kan möjligen tänka sig att det allmänna resandet hade tilltagit under dessa år, varför detta mål från 2011 kom upp i HFD.

3. Domar från Högsta förvaltningsdomstolen

förvaltningsdomstolen har att ta ställning till är om ledsagning vid en semesterresa är en sådan aktivitet som 9 § 3 LSS avser att täcka. Högsta förvaltningsdomstolen har som ovan nämnts uttalat att övervägande skäl talar för att lagstiftarens avsikt varit att insatsen ledsagarservice tar sikte på en tämligen begränsad insats avsedd att ge funktionshindrade som inte uppfyller förutsättningarna för personlig assistans ökade möjligheter att genomföra enklare aktiviteter och bryta social isolering. **Att åka på utrikes semesterresor kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens bedömning normalt inte anses vara att genomföra en sådan enklare aktivitet som omfattas av insatsen ledsagarservice enligt 9 § 3"**

HFD förtydligade att resor utomlands normalt inte är en sådan enklare aktivitet som ryms inom ledsagarservice samt att det endast är för enklare aktiviteter. I domen förtydligade HFD sin egen tidigare praxis från 2003 och uttryckte en generell rättslig princip.

Konsekvensen av domen

I och med den här domen blev det rättsliga utrymmet för att kunna få ledsagarservice vid utlandsresor mindre än tidigare eftersom HFD tydligt förklarade att domen från 2003 var väldigt speciell och att utlandsresor normalt inte ingår. Domen från 2003 är således ett undantag. Man kan tolka det som det endast är i mycket få undantagsfall som en person kan beviljas ledsagarservice för en utlandsresa ens till ett närliggande land. Det är dessutom tydligt att det endast är enklare aktiviteter som ingår, vilket medförde att det blev svårare att beviljas ledsagarservice för annat än mycket begränsade aktiviteter. Den här domen gav upphov till begreppet "kommunarrest" då det upplevdes som om det blev svårare att få göra resor inom Sverige efter denna dom.

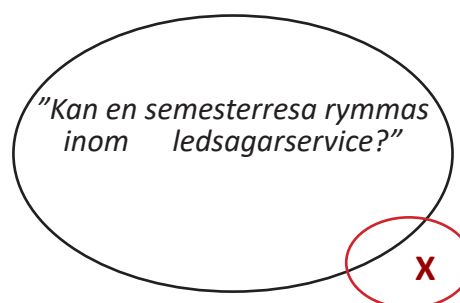
Strider domen mot LSS?

I förarbetena till LSS står det att ledsagarservice är ett alternativ för dem som inte har personlig assistans enligt LSS och lagstiftaren räknar upp en icke

uttömmande lista på vilka aktiviteter som kan ingå i ledsagarservice. Det är att besöka vänner, delta i fritidsaktiviteter, kulturlivet och promenera. Syftet med insatsen är att underlätta att delta i samhällslivet. För den som har personlig assistans är det möjligt att företa resor inom Sverige och utomlands med hjälp av den insatsen, men för den som inte har det är det betydligt svårare. Att kunna få ledsagare för få möjlighet att kunna resa utomlands bör rimligen rymmas inom begreppet "att få möjlighet att leva som andra". Man bör därför kunna komma till slutsatsen att den här domen inte förverkligar målet i LSS utan snarare försvårar eftersom "att leva som andra" måste kunna förändras över tid för att vara tidsenlig.

Den här domen är ett tydligt exempel på behovet av att utveckla LSS. Idag, jämfört med när LSS kom till, lever personer inom LSS-gruppen ute i samhället och tar för sig mer. Att göra semesterresor utomlands är ett naturligt steg mot att leva som andra idag. I detta sammanhang är det viktigt att betona att enligt artikel 3 i Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har personer rätt till lika möjligheter och enligt artikel 19 rätt att leva självständigt och delta i samhället.

Så här kan man åskådliggöra Högsta förvaltningsrättens tolkning:



HFD:s tolkning står inte klart i strid med LSS, men försvårar möjligheten att leva som andra.

3. Domar från Högsta förvaltningsdomstolen

3.6 Omkostnader för ledsagare²¹

Omständigheterna i målet

Målet handlade om en person som retroaktivt sökte ledsagarservice enligt LSS för ledsagarens omkostnader. Den enskilde ville inte behöva stå för ledsagarens omkostnader. Hänvisning gjordes till den handikappolitiska principen om merkostnader och arbetsgivaransvaret. HFD avlog yrkandet om ledsagaromkostnader.

Frågan i målet

Frågan i målet gällde om ledsagaromkostnader ingår i insatsen ledsagarservice enligt LSS eller inte.

Uttalandet

Av domskälen framkommer bl.a. följande av vikt:

”Här kan anmärkas att 7 § andra stycket LSS anger en kvalitetsnivå på de insatser en enskild har rätt till enligt lagen (se prop. 1992/93:159 s. 172).

Bestämmelsen saknar alltså betydelse för bedömningen av någons rätt till insats enligt lagen liksom för frågan om vad som ryms inom respektive insats enligt 9 § LSS”.

Denna skrivning av HFD är ett tydliggörande av hur 7 § 2 st. LSS ska tolkas. Det är en principiellt viktig fråga som HFD tar ställning till här. Den tolkningen är intressant eftersom det inte är ovanligt att just ”goda levnadsvillkor” anges som skäl för avslag av en sökt insats.²² Detta tydliggörande har därmed inte fått fullt genomslag i enskilda bedömningar tror vi trots att det är en dom som bör ha betydelse för många andra mål.

HFD:s slutsats i målet var att det inte fanns lagstöd för att omkostnader för ledsagare ingår i LSS och att det inte heller ingår omvårdnad i insatsen. Detta är

ett generellt rättsligt ställningstagande. HFD gör ingen skillnad mellan olika omkostnader, som t.ex. reskostnader och kostnader för deltagande i aktiviteter eller måltider. Detta är märkligt.

Konsekvensen av domen

Följden av domen blev att det inte längre blev möjligt att kunna resa ens kortare sträckor med en ledsagare om man inte själv betalade ledsagarens resa. Skillnaden mellan dem som har personlig assistans och de som inte har det blev väldigt påtaglig i och med denna dom. Det kan knappast ha varit lagstiftarens mening. Att man nu idag tycker att för många har personlig assistans kanske man ska delvis skylla på HFD:s märkliga ställningstagande i denna dom.

Strider domen mot LSS?

Syftet med att få en ledsagare enligt förarbetena är att kunna ta sig till och från aktiviteter om man behöver det för att kunna vara delaktig i samhället. Till skillnad mot insatsen personlig assistans ingår inte omvårdnad i insatsen ledsagarservice. Däremot är detta något som Riksförbundet FUB har lyft som ett önskemål för att möjligheten att resa och delta i aktiviteter ska bli större för dem som inte har personlig assistans. Vad gäller den delen i domen ligger bedömningen i linje med förarbetena, men det finns ett behov av att se över ledsagarservice och göra det möjligt att få omvårdnad som en del av insatsen.

Vad gäller tolkningen av omkostnader för ledsagare är domen märklig. Eftersom den önskade konsekvensen med LSS är att den enskilde ska få möjlighet att leva som andra som inte tillhör LSS borde det ha varit naturligt för domstolen att komma fram till att omkostnader för resor ingår i själva insatsen. Andra människor, som inte tillhör LSS, är inte tvungen att betala dubbla kostnader vid resor till och från aktiviteter. HFD borde därför istället ha kunnat komma fram till att omkostnaderna inte ska belasta den enskildes ekonomi. För att målet och intentionerna ska förverkligas är detta en naturlig konsekvens.

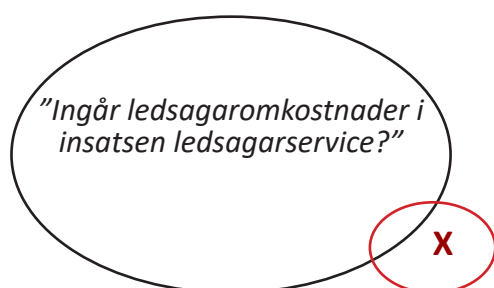
²¹ HFD 2011 ref. 8

²² Se t.ex. Kammarrätten i Göteborg 2011-04-08, mål nr 5840-09 (kontaktperson), Kammarrätten i Göteborg 2013-12-16, mål nr 5730-13 (kontaktperson), Kammarrätten i Jönköping 2014-09-11, mål nr 2165-14 (korttidsvistelse i form av läger).

3. Domar från Högsta förvaltningsdomstolen

Det är en förutsättning att ledsagaren följer med för att den enskilde ska kunna delta i samhällslivet som andra. Med denna dom förverkligades således inte de önskade konsekvenserna; att få jämlika levnadsvillkor, delaktighet i samhällslivet och möjlighet att leva som andra. Tvärtom försvårades möjligheterna.

Så här kan man åskådliggöra Högsta förvaltningsrättens tolkning:



HFD:s tolkning strider inte uttryckligen mot LSS, men försvårar möjligheten att leva som andra i och med att uppstår merkostnader för ledsagare.

3.7 12 personer i en gruppbostad²³

Omständigheterna i målet

Ett företag ville få tillstånd att driva en bostad med särskild service för barn och ungdomar enligt 9 § 8 LSS för 12 personer. Socialstyrelsen avslag deras ansökan och företaget överklagade till HFD som meddelade prövningstillstånd.

Frågan i målet

Frågan i målet var om det är förenligt med kvalitetskraven i LSS att en bostad med särskild service för ungdomar under vissa förutsättningar har 12 platser.

Uttalandet

Av domskälen framkommer bl.a. följande:

”De förarbetsuttalanden Socialstyrelsen åberopar utgår i stor utsträckning från behoven hos barn med utvecklingsstörning och vad som numera när-

mast skulle kunna betecknas som klassisk autism. Det i målet aktuella boendet är emellertid avsett för normalbegåvade ungdomar med autismspektrumstörning, vilka studerar vid gymnasieskola eller deltar i praktik utanför själva boendet”.

*”En bedömning måste således göras av bostadens ändamålsenlighet med hänsyn till behoven hos de funktionshindrade som ska bo där. En strävan efter flexibilitet och behovsanpassade individuella lösningar, som enligt förarbetena bör vara utmärkande för insatsen bostad med särskild service för barn eller ungdomar, är mindre väl förenlig med en fast gräns för antalet boende. **Det bör vidare finnas utrymme för varierande boendeformer för att tillgodose särskilda grupper och individers behov”.***

HFD:s sluts är att måste finnas en flexibilitet och individuella lösningar. Domstolen säger inte att 12 platser alltid är förenligt med LSS, så domens prejudikatvärde beror således på omständigheterna i varje fall. Domen bör därför inte ha någon allmän tillämplighet på alla som söker tillstånd. Enligt Socialstyrelsens rekommendationer bör det bo 2-4 ungdomar. HFD:s dom avviker därför kraftigt från rekommendationerna och bör också av det skälet få en begränsad betydelse som prejudikat.

Konsekvensen av domen

Den här domen öppnade upp för fler boenden i gruppbostäder. Istället för att tillämpas på andra fall där de specifika omständigheterna är lika så fick domen en generell betydelse, vilket riskerar att man istället för hemlika gruppboenden får institutionsliknande hem i strid med LSS.

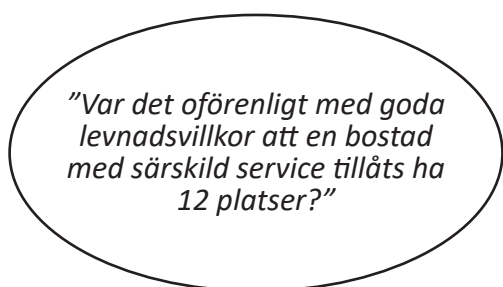
Strider domen mot LSS?

Med hänsyn till att syftet med insatsen bostad med särskild service för barn och ungdomar är att det ska vara en sådan hemlik miljö som möjligt ligger det i sakens natur att antalet platser bör vara litet. Socialstyrelsens rekommendationer på 2-4 platser ligger helt i linje med LSS. De ungdomar som det rör i det

3. Domar från Högsta förvaltningsdomstolen

aktuella målet är personer som lagstiftaren inte hade för ögonen när LSS kom till. Att tänja på intentionerna på det sätt som domstolen gör när de går emot Socialstyrelsens rekommendationer medför en styrning mot större gruppboheter. Detta mål vittnar om behovet av en översyn av boendeinsatser och stöd i boende för personer som omfattas av LSS för att utveckla insatserna i takt med samhällsutvecklingen. Denna dom strider mot LSS. Den kan även stå i strid med artikel 19 i konventionen om rättigheter för personer med en funktionsnedsättning.

Så här kan man åskådliggöra Högsta förvaltningsrättens tolkning:



Högsta förvaltningsrättens tolkning står i strid med förarbetena och Socialstyrelsens rekommendationer och ligger inte i linje med insatsens syfte.

3.8 Ändrad verkställighet i bostad med särskild service²⁴

Omständigheterna i målet

En person med svår utvecklingsstörning och autism hade fått daglig verksamhet och bostad med särskild service verkställd i en annan kommun än hemkommunen i många år; sedan 1992 respektive 1996. Hemkommunen beslutade att ändra verkställigheten och erbjöd plats i DV och på gruppboheter i den egna kommunen. Den enskilde överklagade ända till HFD, som gav prövningstillstånd. Ett justitieråd var skiljaktigt och ville bifalla den enskildes överklagande.

Frågan i målet

Frågan i målet var om ett beslut om ändrad verkställighet av sedan länge meddelade insatser i form av bl.a. bostad med särskild service enligt LSS är förenligt med LSS.

Uttalandet

Av domskälen framkom bl.a. följande:

*”Enligt Högsta förvaltningsdomstolens bedömning utgör emellertid den långa tid under vilken Anders Ekström bott där han för närvarande bor inte i sig något hinder för att han kan tillförsäkras goda levnadsvillkor även genom det ändrade genomförandet av de beviljade insatserna. **I målet har inte heller kommit fram att de negativa konsekvenser som själva flyttningen kan antas medföra för A. E. på ett avgörande sätt skiljer sig från de som beräknades uppkomma för kvinnan i 2012 års fall. Det saknas därför anledning att göra en annan bedömning i detta fall än den som gjordes i rättsfallet.**”*

HFD jämför aktuellt mål med ett tidigare avgjort mål där kvinnan hade bott i en annan kommun i 6 ½ år och tyckte inte att skillnaderna var avgörande. Med hänsyn till att personen hade bott betydligt längre i en annan kommun och hade dokumenterat tydligt mycket större svårigheter än kvinnan i målet från 2012 är utgången ytterst märklig.²⁵ Även om det är mycket specifika omständigheter i det enskilda målet är det svårt att tänka sig ett annat mål som kunde vara ”värre” och där den enskilde skulle få rätt. Målet får därför en stor generell betydelse för alla mål där ändrad verkställighet är uppe till prövning. Om inte ens boendet är fredat från förändrad verkställighet kan det rimligen inte finnas någon annan LSS-insats som heller är fredad.

Konsekvensen av domen

Följden av domen blev att kontinuitetsprincipen i 7 § LSS är helt undergrävd. Kommunen kan bestämma

24 HFD 2016-03-18, mål nr 6460-14

25 Se Förvaltningsrätten i Karlstad, 2014-10-05, mål nr 1930-14 och skiljaktig mening i HFD-målet

3. Domar från Högsta förvaltningsdomstolen

att flytta personer inom LSS hur man vill. Det finns ingenting som sätter stopp för det i och med denna dom. Ingen som har en LSS-insats kan vara trygg i att den verksamhet eller det boende man har oavsett om det är i den egna kommunen eller inte finns kvar. Den kan utan vidare ändras.

Strider domen mot LSS?

Den här domen strider klart och tydligt mot LSS. Det står i 7 § LSS att insatserna ska vara varaktiga. I förarbetena till LSS står det att kontinuiteten ska garanteras. Det står även så här: *"Principen om kontinuitet innebär att den enskilde eller hans eller hennes familj skall kunna känna säkerhet i att stödet inte plötsligt upphör eller förändras".*²⁶ Att plötsligt förändra en verkställighet på det sätt som hände i det aktuella målet står därför också i strid med förarbetena. Att ett justitieråd var skiljaktigt visar också på det tveksamma med domens slutsats. Därutöver kan domen troligtvis även stå i strid med internationella regler i form av artikel 19 i konventionen om rättigheter för personer med en funktionsnedsättning.²⁷

Så här kan man åskådliggöra Högsta förvaltningsrättens tolkning:

X

"Är det oförenligt med LSS att besluta om ändrad verkställighet av sedan länge meddelade insatser i form av bl.a. bostad med särskild service?"

HFD:s tolkning står i strid med 7 § och målet.

²⁶ Prop. 1992/93:159 s. 45

²⁷ Artikel 19 och rätten att välja var man vill bo och med vem.

4. Sammanfattande analys

Om vi sammanställer de 8 domarna i en tabell blir det lättare att överblicka vår analys:

Mål	Generellt ställningstagande	Specifika omständigheter	Bidrar till att förverkliga målet i LSS	Försvårar förverkligandet av LSS	Strider mot LSS
Resor till DV	X			X	
Kostnader för gemensamhetsutrymmen	X				X
DV t o m 67 års ålder	X		X		
Rekvisit för korttdisvistelse	X		X		
Semesterresa utomlands	X			X	
Omkostnader för ledsagare	X			X	
12 personer i gruppbostad		X			X
Ändrad verkställighet i bostad med särskild service		X			X
	6	2	2	3	3

Utifrån vår analys och tabellen kan vi se att det endast är 2 domar från högsta instans som bidrar till att förverkliga målet i LSS. Resterande 6 domar försvårar eller strider mot målet. Det är 3 mål som strider mot LSS och 3 som försvårar förverkligandet av LSS.

Domen om 12 personer i en gruppbostad har haft stor negativ effekt på antalet tillåtna personer i gruppbostäder. Detta trots att omständigheterna i det målet är mycket individuella och specifika och målet som prejudikat därför bör vara mindre än om det vore ett generellt rättsligt ställningstagande som är tillämpligt på många liknande fall. HFD:s roll som "styrande" och auktoritativ kan här ses. I en rapport från Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO) framkommer det att boenden enligt LSS samlokaliseras, vilket står helt i strid med tanken med LSS.²⁸ Socialstyrelsen konstaterade i en forskningsöversikt för ett antal år sedan att boenden blir större.²⁹ Enligt IVO:s omsorgsregister framkommer det att 124 gruppbostäder av totalt 253 gruppbostäder i Sverige har mer än 5 boenden. Det innebär att mer än hälften har fler än det rekommenderade antalet på 3-5 boenden.

I domen om ändrad verkställighet i bostad med särskild service är det mycket speciella omständigheter, som trots detta får enorma konsekvenser för andra mål. Detta beror på den restriktiva tolkningen av LSS som HFD gör i målet. Även här "styr" HFD genom att visa på att kommunens vilja råder över den enskildes rätt till

²⁸ "Kan jag leva som andra? – insatser i bostad med särskild service för vuxna", 2015, IVO.

²⁹ "Bostad med särskild service och daglig verksamhet – en forskningsöversikt", 2011, Socialstyrelsen.

4. Sammanfattande analys

kontinuitet oavsett individuella omständigheter. Detta strider mot en viktig princip i LSS om självbestämmande och mot skrivningen i propositionen: *“Familjer och människor med funktionshinder skall inte behöva känna sig utlämnade åt belysning från myndigheter och handläggare. Den humanistiska människosynen innebär att människan alltid är att betrakta som en individ med ett värde i sig. Ingen människa är mer värd än någon annan. En ovillkorlig rätt till respekt för människovärdet förändras inte av grad eller art av funktionsnedsättning. Den människa som har ett svårt handikapp får aldrig betraktas som “föremål för åtgärder”, utan skall ses som en individ med rättigheter”*.³⁰

Vad gäller domen om kostnader för gemensamhetsutrymmen som kom redan 2005 har den säkerligen bidragit till att hyrorna i LSS-bostäder är höga och att ingen hänsyn till principen om merkostnader i 19 § tas vid hyressättning. Som exempel har hyrorna i gruppboendestäder i i Stockholm höjts med mellan 10-15 % p g a tillägget för gemensamhetsutrymmen.³¹ Konsekvensen av höga hyror i kombination med flera andra merkostnader är en livslång låg inkomst.³² Utöver merkostnader har personer som bor i gruppboendestäder i praktiken ett sämre rättsligt skydd enligt hyreslagen än andra. Om kommunen, som alltid är förstahandshyresgäst, förlorar besittningsrätten så förlorar även den enskilde sin besittningsrätt. Det framkommer av en dom från 2016.³³ Om inte denna dom ändras så står sig denna olyckliga tolkning. Som förstahandshyresgäst är skyddet däremot starkare. Emellertid hjälper inte detta skydd om kommunen t.ex. bestämmer sig för att flytta den enskilde. Utan stöd i boendet går det ju i praktiken inte att bo kvar.

Vad gäller möjligheten att leva ett självständigt liv är skillnaden stor mellan de som bor i gruppboendestäder

och de som har personlig assistans. Detta har högsta instans varit med och påverkat genom sina domar enligt vår mening.

Av de 6 domar som inte ligger i linje med LSS kan vi således se följande effekter:

1. Dålig personlig ekonomi (4 av domarna berör ekonomin)
2. Osäkerhet i om LSS-insatser finns eller tas bort
3. Större boenden
4. Sämre möjligheter för de som inte har personlig assistans att leva som andra

Sammanfattning

Domar från Högsta förvaltningsdomstolen har i vår studie visat sig ha stor betydelse som styrande av utvecklingen av LSS, och inte bara som klargörande av rättsläget. Vi ser två anledningar till detta; dels är kunskapen om hur prejudikat ska tolkas bristfällig, dels tolkar domstolen LSS restriktivt. Dessa faktorer i kombination med begränsande kommunala riktlinjer gör det mycket angeläget att genom lagstiftning göra tillägg i LSS för att stärka rättigheterna. Det är även angeläget att tjänstemän som handlägger LSS, vare sig i domstol eller inom kommunen, får kompetensutveckling så att HFD:s domar får den betydelse som det är tänkt; d v s prejudicerande genom tyngden av domskälen.

Myndigheten för Delaktighet redovisade i sin “Utvärdering och analys av funktionshinderpolitiken 2011-2016” bl.a. följande: *“Uppföljningen visar att kunskapen om förutsättningar och behov hos personer med funktionsnedsättning har ökat under strategiperioden. Samtidigt visar Domstolsverkets slutredovisning att kunskapen fortfarande är på en väldigt låg nivå hos alla yrkesgrupper inom domstolarna. Exempelvis uppger endast en av fem domare att de känner till innehållet i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Ingen svarande domare uppger att de har god kun-*

30 Prop. 1992/93:159 s. 43

31 Se “Överenskommelse om gemensam hyressättningsmodell avseende gruppboendestäder i Micasas fastighetsbestånd mellan Micasa Fastigheter i Stockholm AB och Hyresgästföreningen Region Stockholm”, bilaga 1.

32 Se rapporten “Fångad i fattigdom?”, 2014, Riksförbundet FUB.

33 Mål nr T 1266-16, 2016-11-02, Hovrätten för Västra Sverige. Ingen hänsyn togs till att det var en gruppboendestad enligt LSS.

4. Sammanfattande analys

skap om innehållet i konventionen och var sjunde domare uppger att de inte känner till att konventionen finns”.

Troligtvis skulle vi få ett liknande utfall om frågan gällt LSS istället för FN-konventionen.

Vi kan konstatera att ett generellt uttalande, som borde ha kunnat få en stor positiv betydelse på rättstillämpningen, inte tillämpas av kommuner och domstolar. Det gäller målet om ledsagaromkostnader där HFD även slår fast hur bl.a. begreppet *“goda levnadsvillkor”* i 7 § ska tillämpas. I domstolens uttalande står nämligen att 7 § 2 st. LSS anger en *kvalitetsnivå* på insatserna och *saknar betydelse för bedömningen av någons rätt till en insats* och för frågan om vad som ryms inom respektive insats enligt 9 §. Att avslå ansökningar om LSS-insatser med motiveringen *“att den enskilde uppnår goda levnadsvillkor utan den sökta insatsen”* borde alltså inte förekomma, men vi vet tyvärr att så inte är fallet.

Avslutningsvis

Vi säger i Sverige att vi värnar principen om alla människors lika värde. Domarna i denna rapport vittnar emellertid om någonting annat. En restriktiv lagtolkning av LSS rimmar nämligen väldigt illa med just den principen.

“Den humanistiska människosynen innebär att människan alltid är att betrakta som en individ med ett värde i sig.”

Prop. 1992/93:159, s. 43