

4 Socialtjänstlagen

4.1 En ramlag

Socialtjänstlagen är i huvudsak en målinriktad ramlag. Med en ramlag avses att detaljregleringar undviks i så stor utsträckning som möjligt samt att verksamheten styrs genom mål och delmål som anges i lagen. Mot bakgrund av konstruktionen finns ett tolkningsutrymme för de kommuner och domstolar som tillämpar lagstiftningen.

Den nya socialtjänstlagen, som trädde i kraft den 1 januari 2002, är moderniserad för att bli mer lättillgänglig och överskådlig men dess karaktär av ramlag för det sociala arbetet har inte förändrats även om de förändringar som skett i samhället under de senaste tjugo åren inneburit att detaljbestämmelser har visat sig nödvändiga att införa i vissa hänseenden (prop. 2000/01:80, s. 82). Ett skäl för att behålla tekniken med ramlagstiftning är att den har kunnat användas under lång tid utan att ändras i någon väsentlig utsträckning. I stället har de verksamheter som kommuner och statliga förvaltningsmyndigheter bedriver anpassats. Vissa menar att tekniken är fördelaktig eftersom den kan innebära att socialtjänstens arbetsmetoder utvecklats på ett positivt sätt (a. prop. s. 83).

Viktiga rekvisit i lagen – t.ex. rekvisitet skälig levnadsnivå – är också vaga och kräver viss utfyllnad genom förarbeten eller på annat sätt för att få ett konkret innehåll i det enskilda fallet. Att det är fråga om en ramlagstiftning medför att uttalanden i förarbeten liksom domstolarnas bedömningar och Socialstyrelsens publikationer får en större tyngd än de skulle ha fått vid en mer detaljerad reglering.

4.1.1 Målinriktad ramlag

Målsättningen med socialtjänstlagen har definierats i lagens portalbestämmelse som återfinns i 1 kap. 1 §.

1 kap. 1 §

Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

- ekonomiska och sociala trygghet,*
- jämlikhet i levnadsvillkor,*
- aktiva deltagande i samhällslivet.*

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Den rättsliga betydelsen av målsättningsparagrafen har ifrågasatts. Portalbestämmelsen har dock ansetts ha haft stor betydelse för inriktningen av det sociala arbetet (prop. 2000/01:80, s. 82).

Målen ger uttryck för principen om människors lika värde och lika rätt till social trygghet, vård och omsorg. Socialtjänstreformen innebar en genomgripande förändring av de vägledande principerna för socialtjänsten. En viktig princip är frivillighet och självbestämmande i stället för tvång. Lagstiftningar, som reglerar ingripanden med tvång inom det sociala området – lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall – lades utanför socialtjänstlagen som egna lagar. En annan viktig princip är helhetssynen, som innebär att socialt arbete skall ha ett brett perspektiv på människorna och deras situationer, liksom det egna ansvaret för den sociala situationen.

Respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet

Vad som avses med respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet framgår bl.a. av prop. 1996/97:124, s. 52 (jfr även prop. 1979/80:1, s. 211).

Regeringen vill i detta sammanhang rikta särskild uppmärksamhet mot frågor om bemötandet av enskilda inom socialtjänsten. En väsentlig del av de insatser som utförs inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg syftar till att stödja en förändring i den enskildes livssituation. Kärnan i det sociala arbetet är själva klientarbetet och då främst det som sker i mötet mellan socialarbetare och klient. En förtroendefull samverkan mellan den enskilde och socialtjänstens personal och respekten för den enskildes personliga integritet är därför av stor betydelse för kvaliteten. Det är väsentligt att socialtjänsten visar lyhördhet och inlevelseförmåga i den enskildes förhållanden samt att denne har insyn i och ett reellt inflytande över de insatser som ges. Vad gäller socialbidrag ställer den individuella behovsprövningen krav på att göra prövningen på ett sådant sätt att den enskilde upplever att hans eller hennes ärende bedömts på ett objektiva och korrekt sätt i enlighet med den lagstiftning som gäller.

Hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation

Den enskildes eget ansvar har betonats i olika sammanhang bl.a. i prop. 1996/97:124, s. 75.

Regeringen vill åter slå fast att den enskilde inte kan anses ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen om han inte efter förmåga försöker bidra till sin egen försörjning. Den som kan arbeta är därför också skyldig att söka arbete. Denna skyldighet gäller i första hand heltidsarbete. I skyldigheten att söka arbete inbegrips i princip också deltagande i den verksamhet som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, t.ex. arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete eller arbetsrehabiliterande åtgärder, deltagande i svenskundervisning och andra delar av särskilda introduktionsprogram som syftar till att förbereda och underlätta invandrares inträde på arbetsmarknaden. Regeringen vill i detta sammanhang understryka att varje enskilt ärende förutsätter en individuell bedömning, som skall utgå från den enskildes egna förutsättningar att klara ett visst arbete.

Lagändringar 1998 och 2002

Den 1 januari 1998 ändrades bestämmelserna om bistånd. Innebörden av ändringarna var att endast beslut om försörjningsstöd och vissa andra särskilt angivna insatser nämligen färdtjänst, hjälp i hemmet och särskilt boende för äldre eller bostad med särskild service för funktionshindrade skulle kunna överklagas genom förvaltningsbesvär (färdtjänst har numera utgått ur socialtjänstlagen).

Annat bistånd än som angivits ovan – t.ex. bistånd till vård, behandling och annat stöd – fick kommunerna själva utforma och fatta beslut om (6 g §) och sådana beslut kunde endast överklagas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900). En prövning enligt kommunallagen innebär i huvudsak att beslutet inte prövas i materiellt hänseende utan att en prövning av ett besluts laglighet görs. I förarbetena till ändringarna anfördes att det i det läget som då rådde (arbetslöshet, neddragning av kommunala resurser m.m.) var angeläget att åter slå fast socialtjänstlagens grundläggande målsättningar och värderingar samt att hitta praktiska vägar att skapa största möjliga effektivitet i det sociala arbetet (prop. 1996/97:124, s. 30).

I samband med införandet av den nya socialtjänstlagen (2001:453) den 1 januari 2002 vidgades rätten till bistånd åter för den enskilde och situationen som rådde före 1998 återställdes i princip. Den enskilde fick åter rätt att överklaga samtliga förvaltningsbeslut om avslag på bistånd enligt 4 kap. 1 § genom förvaltningsbesvär. Samtidigt underströk regeringen att socialtjänstens grundläggande målsättningar och värderingar ligger fast (jfr prop. 2000/01:80, s. 89 f).

4.2 Rätten till bistånd

4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen.

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Med *försörjningsstöd* avses enligt 4 kap. 3 § skäligena kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift. Denna del av försörjningsstödet beräknas enligt en riksnorm enligt vad regeringen föreskriver. Riksnormen är lika för alla. Försörjningsstödet avser också regelbundet återkommande poster som varierar individuellt. Dessa poster är kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Med arbetsresor avses förutom resor till och från en arbetsplats även bl.a. resbehov för att aktivt söka arbete (prop. 1996/97:124, s. 83 f.). Riksnormen för ett hushåll utgör summan av

de personliga kostnaderna för samtliga medlemmar i hushållet och de gemensamma hushållskostnaderna enligt en tabell som finns intagen i socialtjänstförordningen (2001:937). Som medlem i hushållet brukar räknas makar, sambor enligt lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem och enligt lagen (1987:813) om homosexuella sambor, registrerade partners enligt lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap samt barn och ungdomar t.o.m. 20 års ålder som föräldrarna är underhållsskyldiga för.¹

Som framgått ovan innefattar rätten till bistånd också en rätt till *bistånd för livsföringen i övrigt*. Härmed avses alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet. Det kan vara fråga om bistånd till läkarvård eller tandvård, glasögon, möbler, husgeråd, vinterkläder, vård- och behandlingsinsatser för missbrukare, hemtjänst, särskilt boende för äldre eller funktionshindrade m.m. Det är inte möjligt att lämna en uttömmande uppräkningslista av vilka insatser eller behov som skall anses ingå. En individuell bedömning måste göras i varje enskilt fall.

Av vissa uttalanden i motiven till socialtjänstlagstiftningen (prop. 1979/80:1, s. 470 och s. 526) framgår att rätten till bistånd inte sträcker sig så långt att den rymmer också rätten till en viss bestämd insats. När det gäller andra insatser än sådana som avser rent ekonomiskt bistånd får kommunen göra en helhetsbedömning av behov och skälighet i det enskilda fallet. Valet av insats måste ske med beaktande av kommunens resurser. Regeringen har också uttalat att det inte finns en obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala tjänster oberoende av kostnad (prop. 2000/01:80, s. 91).

4.2.1 Behovsbedömningen

En viktig förutsättning för att bistånd skall utgå är att den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt. Härmed avses såväl samhälleliga som privata åtgärder utanför socialtjänstens ram. I uttrycket ligger enligt förarbetena (prop. 2000/01:80, s. 93-94) följande.

¹ Jfr Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpning och handläggning, s. 41.

Den enskilde måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds. Den som kan arbeta är skyldig att söka arbete. I skyldigheten att söka arbete inbegrips också en skyldighet att delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa, kompetenshöjande verksamhet etc. liksom att söka andra former av bidrag som finns, såsom bostadsbidrag, studiebidrag och a-kasseersättning. Den som har ekonomiska tillgångar måste först använda sig av dem innan försörjningsstöd kan komma ifråga.

Inom arbetsmarknadspolitiken finns olika system som särskilt riktar sig till ungdomar som har svårighet att få arbete eller personer som är beroende av socialbidrag under lång tid, t.ex. aktivitetsgarantin och ungdomsgarantin. Biståndsbehovet tillgodoses genom de särskilda ersättningarna som utgår. Dessutom ges socialnämnden i lagen rätt att kräva att den som har socialbidrag och är under 25 år deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som villkor för att få socialbidrag (4 kap. 4 §). Motsvarande krav kan ställas på den som har fyllt tjugofem år men som av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser, eller som genomgår en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid för studieuppehåll behöver försörjningsstöd. Av bestämmelsen i 4 kap. 6 § framgår att den som deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 4 kap. 4 § ej skall anses som arbetstagare (jfr vidare 7 § lagen [2000:625] om arbetsmarknadspolitiska program). Deltagande i nämnda verksamhet syftar i första hand till att stärka den enskildes möjligheter att få arbete och utgör alltså inte i sig ett arbete. Om den enskilde utför uppgifter som stämmer överens med eller till sin art liknar sådant som vanligen utförs vid förvärvsarbete, skall han eller hon dock jämföras med arbetstagare vid tillämpningen av vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:160) och av lagen (1976:380) om arbetskadeförsäkring.

När det gäller bistånd i form av vård- och behandlingsinsatser, stöd och tjänster, blir enligt förarbetena biståndsbedömningen en annan (jfr a. prop. s. 95–96). Den enskildes ekonomi skall i dessa fall inte få avgöra om han eller hon skall få biståndsinsatser som han eller hon är i behov av. Äldre eller funktionshindrade människor skall inte behöva få sina biståndsbehov bedömda i relation till sin ekonomi. Den ekonomiska bedömningen kommer i stället in vid bestämmandet av vilken avgift som den enskilde skall betala för tjänsten.

4.2.2 Skälig levnadsnivå

4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

I prop. 2000/01:80, s. 90 och 91, anfördes följande ifråga om begreppet skälig levnadsnivå.

Skälig levnadsnivå innebär inte bara en nivåbestämning utan ger också uttryck för vilken form av insats, vård och behandling, andra stödformer eller ekonomiskt bistånd som kan komma ifråga. Att tydligt särskilja nivå från innehåll är omöjligt utan att den skäliga levnadsnivån blir ett uttryck för kvaliteten i insatsen och vilken ambitionsnivå som kan vara rimlig i ett enskilt fall mot bakgrund av rättighetsbestämmelsens syfte. – Begreppet blir ett uttryck för vissa minimikrav på insatsen i fråga om kvaliteten. – Vid bedömningen av vilken insats som kan komma ifråga måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål. Det kan enligt regeringens mening inte finnas en obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala tjänster oberoende av kostnad. – I både kommunens och den enskildes intresse ligger att biståndet skall utformas så att det svarar mot det mål man vill uppnå. Oftast innebär det att det råder samstämmighet mellan den enskilde och tjänstemannen om lämplig insats. I de fall det inte är möjligt måste tolkningen av begreppet skälig levnadsnivå ske mot bakgrund av rättighetsbestämmelsens grundläggande syfte dvs. en yttersta garanti för medborgarnas livsföring i olika avseenden. Detta utesluter emellertid inte att kommunerna när likvärdiga insatser finns att tillgå, ges en möjlighet att välja det billigaste alternativet.

4.3 Frivilligt bistånd

Enligt 4 kap. 2 § kan kommunen ge bistånd utöver vad som framgår av bestämmelserna i 4 kap. 1 § om det finns skäl till det. Beslut i fråga om frivilligt bistånd kan inte överklagas på annat sätt än genom laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900).

4.4 Kommunens yttersta ansvar

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen.

I 2 kap. 2 § socialtjänstlagen slås principen om kommunens yttersta ansvar fast.

2 kap. 2 § socialtjänstlagen

Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Bestämmelsen om kommunens yttersta ansvar infördes genom socialtjänstlagen (1980:620) den 1 januari 1982 efter ett omfattande reformarbete och bestämmelserna är i princip oförändrade i dag (prop. 1979/80:1, bet. 1979/80:44, rskr. 1979/80:385). Motsvarande skyldighet fanns även i tidigare lagstiftning.

Den närmare innebörden av det yttersta ansvaret har preciserats sedan bestämmelsen trädde i kraft dels genom att bestämmelsen blivit föremål för tolkning i rättspraxis, dels genom att vissa undantag successivt införts i socialtjänstlagen. De införda undantagen innebär i princip ett utsträckt ansvar för andra kommuner än vistelsekommunen i vissa särskilt angivna fall. Undantagsbestämmelserna är sammanfattningsvis ett uttryck för praktiska överväganden till följd av konflikter mellan kommuner om vilken av dem som i ett enskilt fall har det yttersta ansvaret.

4.4.1 Bakgrunden till bestämmelserna om vistelsekommunens ansvar

Socialhjälpslagen (1956:2) som föregick socialtjänstlagen (1980:620) byggde i hög grad på 1918 års fattigvårdslag och dess föregångare. Enligt de principer som då var förhärskande skulle socialhjälpens vara en i huvudsak kontant hjälpform och vård i ålderdomshem avskildes redan efter 1946 års folkpensionsreform från behovsprövad ekonomisk hjälp in natura.

I 1 § socialhjälpslagen angavs att varje kommun skall se till att den som vistas i kommunen fick den omvårdnad som med hänsyn

till hans behov och förhållandena i övrigt kunde anses tillfredsställande. Kommunen skulle vidare sörja för att den som vistades i kommunen och var i behov av socialhjälp fick sådan hjälp som avsågs i lagen. Enligt 6 § socialhjäplagen var det socialnämndens skyldighet att bl.a. göra sig förtrogen med den enskildes behov av omvårdnad och verka för att behovet blev tillgodosett.

I Socialvårdskommitténs betänkande XVII:Utredning och förslag angående Lag om socialhjälp m.m. (SOU 1950:11, s. 214) fördes diskussioner om den s.k. hemortsrätten, vars innebörd i huvudsak var att varje socken eller stad skulle sörja för sina fattiga. Det uttalades där att socialvården måste inrymma en hjälpform, som garanterade att hjälp kan erhållas omedelbart i vilken kommun den hjälpsökande än befann sig. Fattigvården fyllde detta villkor genom föreskriften att hjälp skulle sökas och meddelas i vistelsekommunen oberoende av var vederbörande ägde hemortsrätt, var folkbokförd, bosatt eller liknande.

Genom socialtjänstlagen (1980:620) samlades tidigare vårdlagar – socialhjäpplag, barnvårdslag, nykterhetsvårdslag samt barnomsorgslag – i en gemensam lag. Dessförinnan hade den enskildes rätt till bistånd varit begränsad till vissa angivna områden. På socialhjäplagens område var den obligatoriska rätten till socialbidrag begränsad.

Syftet med socialtjänstlagen var bl.a. att skapa en *helhetsyn* på människans behov och förutsättningar i det sociala arbetet. Detta innebar att kommunen fick skyldighet att bistå nya grupper som äldre och handikappade, invandrare och andra grupper som kunde ha svårt att finna vägarna till den hjälp och service som samhället kan ge. Socialtjänsten fick också delvis nya uppgifter som en uppsökande verksamhet, individuell rådgivning och allmän social information, att ge anvisningar eller råd och vidare att tillgodose sådana individuella hjälpbehov som inte tillgodoses av annat samhällsorgan. Att införa ett yttersta ansvar för kommunen ansågs som en viktig förutsättning för att den enskildes ekonomiska och personliga trygghet skulle kunna garanteras. Departementschefen underströk att uppgiften att provisoriskt bistå den som har ett akut hjälpbehov redan vid tiden för reformen var en naturlig del av det sociala arbetet (prop. 1979/80:1, s. 144).

4.4.2 Bestämmelser om överflyttning

En bestämmelse om överflyttning fanns redan vid ikraftträdandet av den tidigare socialtjänstlagen (1980:620). För överflyttning fordrades då samtycke av den nämnd till vilken ett ärende flyttades över.

Överflyttning kan enligt 16 kap. 1 § i den nya socialtjänstlagen ske till en annan socialnämnd om den som berörs av ärendet har starkast anknytning till den andra kommunen och det med hänsyn till den enskildes önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt framstår som lämpligt. Om kommunerna inte kan komma överens får den kommun där fråga om överflyttning kommit upp ansöka om överflyttning. Detta sker hos länsstyrelsen i det län där den andra kommunen ligger.

Huvudregeln är att det är den kommun där den hjälpsökande vistas när hjälpbehovet inträder, som har ansvaret för att den hjälpsökande får den hjälp som behövs. Detta gäller både vid tillfälliga och varaktiga hjälpbehov. Överflyttning bör inte komma ifråga när det endast är fråga om tillfällig hjälp (prop. 1979/80:1, s. 523–524).

Normalt bör en enskild anses ha starkast anknytning till den kommun där han eller hon borde ha varit folkbokförd.²

4.4.3 Undantagsbestämmelser från kommunens yttersta ansvar

Enligt bestämmelserna i 16 kap. 2 § första stycket socialtjänstlagen behåller en *placeringskommun* ansvaret för bistånd när det gäller placeringar i familjehem, hem för vård eller boende eller service och omvårdnad för äldre och funktionshindrade i vissa fall. Placeringskommunen behåller även ansvaret för stöd och tjänster som prövas enligt bestämmelserna i 3 kap. 6 § respektive 5 kap. 1 och 9 §§ socialtjänstlagen.

Regeln om placeringskommunens utökade ansvar bygger på *principen om ett sammanhållet vårdansvar*. Utgångspunkten är att personer som genom kommunens beslut, får vård i en annan kommun, skall ha rätt till samma vård som personer som får motsvarande vård i den egna kommunen.

² Se Lars Clevesköld, Karnov 2004/05, Kommentaren till Socialtjänstlagen, s. 4420, och Norström m.fl. Nya sociallagarna (2005), s. 226.

Folkbokföringskommunen har enligt andra stycket i 16 kap. 2 § ett motsvarande utsträckt ansvar som placeringskommunen för bistånd, stöd och sociala tjänster

1. under kriminalvård i anstalt,
2. under vård på sjukhus eller i annan sjukvårdsinrättning på initiativ av någon annan än en kommun,
3. som aktualiseras inför avslutningen av vård enligt punkt 1 eller punkt 2.

Bestämmelsens tillämpning fordrar att den enskilde är folkbokförd i Sverige. Om så inte är fallet prövas frågan om ansvarig kommun enligt bestämmelserna i 2 kap. 2 § om vistelsekommunens ansvar.

Införandet av undantagen i 16 kap. 2 § medförde inte någon ändring av vistelsekommunens ansvar i sådana fall då någon på eget initiativ flyttar till eller av annan anledning beger sig till en annan kommun än hemkommunen och under vistelsen där behöver hjälp av något slag, t.ex. vård på ett behandlingshem (prop. 1996/97:124, s. 191).

4.4.4 Vad gäller i förhållande till andra kommuner?

Vid tillfälliga vistelser för någon som är bosatt i kommun i Sverige torde vistelsekommunens ansvar inte ha tolkats som ett fullständigt ansvar för den enskilde biståndssökande utan huvudregeln torde vara att ekonomiskt bistånd och övrigt bistånd normalt söks i hemkommunen (jfr prop. 1996/97:124, s. 158 och Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpning och handläggning, s. 122, jfr även RÅ84 2:95). I sistnämnda rättsfall krävdes dock inte att den hjälpsökande återvände till den tidigare folkbokföringskommunen.

Kravet på vistelse i en kommun har ansetts uppfyllt även om den biståndssökande tillfälligt har vistats utanför kommunen t.ex. i samband med en rekreationsresa (SOSFS 2003:5, s. 21).

Den kommun där den enskilde befinner sig när hjälpbehovet uppstår är vistelsekommun.

Det är således den kommun där den enskilde befinner sig när hjälpbehovet uppstår som bär ansvaret för att den biståndssökande får den hjälp som behövs (prop. 1979/80:1, s. 523, RÅ 1989 ref. 50). Den kommun, i vilken den hjälpsökande vistas, dvs. fysiskt uppehåller sig, har att tillgodose hjälpbehovet. Vistelsekommunens ansvar består så länge samma hjälpbehov kvarstår, oavsett om den hjälpbehövande finns kvar i kommunen eller ej. Ansvaret upphör först om ärendet flyttas över till socialnämnden i en annan kommun. Att det finns en vistelsekommun som är ansvarig utesluter inte att det även kan finnas en annan kommun som också är ansvarig.

I RÅ84 2:95 hade en person, Lars-Erik W som saknade fast bostad aktualiserats för nykterhetsvård i Lidköping. Han var tidigare bosatt i Landskrona som också ordnat med tidigare vård och behandling. Vården hade avbrutits på grund av missbruk varefter den hjälpsökande kom att vistas i Lidköping. Regeringsrätten ansåg att Lidköping skulle pröva rätten till bistånd eftersom Lidköping var vistelsekommun. Regeringsrätten uttalade:

Vad socialnämnden anfört om att Lars-Erik W:s behov av vård kunnat tillgodoses genom Landskrona kommuns försorg, om han samtyckte till att bege sig till Landskrona, kan inte befria nämnden från skyldighet att tillgodose hans biståndsbehov så länge han vistas i Lidköping.

När det gäller *tvister mellan kommuner* om vem som skall stå för den enskildes biståndsbehov finns det ett antal avgöranden från Regeringsrätten. Rättsfallen från Regeringsrätten ger sammanfattningsvis uttryck för en strikt tolkning av vistelsekommunens ansvar.

Omfattningen av biståndet vid tillfälliga vistelser

Omfattningen av det bistånd som en vistelsekommun kan ha skyldighet att ge påverkas av den tid som den hjälpsökande vistas där och under vilka förhållanden.

Av 4 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen framgår att nämnden i ett särskilt fall får beräkna en hjälpsökandes kostnader enligt riksnormen till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta. Det kan t.ex. vara om den biståndssökande har kunnat för-

sörja sig men inte gjort det och därför saknar pengar till sin försörjning under den närmaste tiden. Den hjälpsökande kan då få ett tillfälligt reducerat bistånd för att kunna reda ut den aktuella akuta situationen.³ Socialnämnden bör beräkna kostnaderna enligt riksnormen till en lägre nivå bl.a. om den enskilde har för avsikt att endast vara en kortare tid i vistelsekommunen.⁴ Vidare anförs i Socialstyrelsens tidigare nämnda stöd för rättstillämpning och handläggning att vistelsekommunens ansvar då en person endast tillfälligt vistas i en kommun i princip torde vara begränsat till bistånd till en hemresa om behovet kan tillgodoses på detta sätt.⁵

Semestervistelse

Om det finns rätt till bistånd under semestervistelse i annan kommun än folkbokföringskommunen har prövats i ett antal fall. Regeringsrätten har därvid funnit att vistelsekommunen har skyldighet att tillse att den hjälpsökande tillförsäkras bistånd även under semestertid.

I avgörandet *RAÅ84 2:33* var behovet av färdtjänst (tidigare under socialtjänstlagen) respektive hemhjälp knutet till att en biståndssökande kunde tillbringa semestertid i en annan kommun än hemkommunen. Regeringsrätten uttalade, att den hjälpsökande på grund av sitt hälsotillstånd ostridigt var i behov av hemhjälp. Detta behov var i stort sett konstant, oberoende av var hon vistades. Vid semestervistelse i annan kommun än hemkommunen var det därför vistelsekommunens ansvar att se till att hon tillförsäkrades bistånd. I *RAÅ 1988 ref. 24* var också fråga om rätt till hemhjälp under den biståndssökandes vistelse i fritidshus. Prövningen i Regeringsrätten inskränkte sig dock till hjälpbehovets storlek.

Ansökan till inflyttningskommun

Slutligen kan enligt 2 kap. 3 § socialtjänstlagen en person som vill flytta till en annan kommun men som på grund av ålderdom, funktionshinder eller allvarlig sjukdom har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser ansöka om behövliga in-

³ Se Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpning och handläggning, s. 44.

⁴ SOSFS 2003:5, s. 6.

⁵ Se s. 122.

satser hos *inflyttningskommunen* (den kommun där den enskilde vill vara bosatt) utan att vara bosatt där.⁶

4.4.5 Vad gäller i förhållande till andra huvudmän?

Som tidigare redovisats sägs i 2 kap. 2 § socialtjänstlagen att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Enligt paragrafens andra stycke innebär detta ansvar ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. I vissa fall kan det vara osäkert vem som är huvudman. Även i detta fall är det kommunen som bär ansvaret (jfr prop. 1979/80:1, del A, s. 524).

När det gäller den närmare innebörden av kommunens yttersta ansvar i förhållande till andra huvudmän framgår bl.a. följande av specialmotiveringen till bestämmelsen (a. prop. s. 524).

Det kan uppstå situationer då kommunen i väntan på att en annan huvudman ingriper under en begränsad tid får sörja för att den enskilde får nödvändig hjälp. De åtgärder som vidtas inom socialtjänsten blir därvid temporära och hjälpen får ges med de resurser som finns tillgängliga inom socialtjänsten. Det yttersta ansvaret får således inte leda till att man inom socialtjänsten upprättar behandlingsresurser för att tillgodose sådana behov som faller inom en annan huvudmans verksamhetsområde.

Anmärkas kan att Socialstyrelsen i ett meddelandeblad redan 1982 (36/82) uttalade att var, i vilket land eller i vilken kommun orsaken till biståndsbehovet uppstått, t.ex. en funktionsnedsättning, inte är intressant utan avgörande är var den biståndssökande befinner sig när det aktuella behovet uppstår.

Ansvarsfördelningen mellan en kommun och en annan huvudman får inte leda till att den enskilde går miste om erforderlig behandling (jfr RÅ84 2:63). Det finns flera exempel i rättspraxis på att tillfälligt bistånd har ansetts erforderligt i avvaktan på att huvudmannen tar sitt ansvar, se exempelvis RÅ 1991 ref. 92 (psykoterapibehandling). Av rättspraxis framgår att det måste finnas ett omedelbart hjälpbehov hos den hjälpsökande för att socialnämnden skall ha skyldighet att ingripa (jfr RÅ 1992 ref. 57). I sistnämnda rättsfall ansågs en social distriktsnämnd inte skyldig att utge bistånd till sjukvård i form av psykoterapi eftersom det

⁶ I LSS 16 § finns en motsvarande möjlighet till förhandsbesked.

inte förelåg något omedelbart behov därav hos den hjälpsökande och vården kunde beredas inom viss tid.

I prop. 2000/01:80, s. 93 anges följande i fråga om avgränsningar i förhållande till andra huvudmän.

Den vård och behandling som närmast avses är sådan som ligger inom socialtjänstens ansvarsområde, dvs. framför allt behandling för missbruk av alkohol, narkotika och liknande. Men även behandling för spelmissbruk kan i vissa fall vara en insats som ligger inom socialtjänstens ansvarsområde. Vård och behandling av barn och unga är också sådana insatser som blir föremål för biståndsbedömningen. Den skiljelinje som måste dras, är enligt regeringens uppfattning, mot sådana insatser som är att hänföra till hälso- och sjukvård och som är sjukvårdshuvudmannens ansvar att tillgodose. Det kan inte vara rimligt att t.ex. kostnader för psykoterapi, alternativ medicinsk behandling eller andra sjukvårdande insatser skall bekostas av socialtjänsten. Det är viktigt att markera att kommunens yttersta ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver inte skall omfatta insatser som åligger annan huvudman. Att enskilda i vissa fall kan vara missnöjda med att de inte får den behandling de önskar inom hälso- och sjukvården får inte medföra att kommunerna tvingas ta över det ansvaret från landstingen.

Anmärkas kan att Regeringsrätten inte fann skäl att ändra sin praxis mot bakgrund av ovan angivna uttalande då socialtjänstlagen på denna punkt inte ändrats (RÅ 2004 ref. 79).

4.4.6 Tidigare utredningar

Frågan om vistelsebegreppets uttolkning har behandlats dels av Socialberedningen i delbetänkandet SOU 1986:19 Aktuella socialtjänstfrågor, dels av Socialtjänstkommittén i delbetänkandet SOU 1993:30 Rätten till bistånd och i huvudbetänkandet SOU 1994:139 Ny socialtjänstlag.

Socialberedningens förslag gick i huvudsak ut på de senare genomförda ändringarna i socialtjänstlagen om undantag från vistelsekommunens ansvar i nuvarande 16 kap. 2 §, nämligen ett utökat ansvar för placeringskommun och hemkommun samt att ett ärende skulle kunna överflyttas från en socialnämnd till en annan utan att den senare nämnden samtycker till det. Socialberedningens betänkande remissbehandlades och överlämnades till Socialtjänstkommittén för att behandlas i samband med den allmänna översyn av lagen som Socialtjänstkommittén hade i uppdrag att utföra.

Socialtjänstkommittén föreslog i sitt delbetänkande ett tillägg till bestämmelserna som reglerar kommunens yttersta ansvar (nuvarande 2 kap. 2 §) i syfte att tydliggöra kommunens yttersta ansvar i förhållande till annan ansvarig huvudman. Kommittén ansåg att kommunens yttersta ansvar endast skulle avse situationer där gränsen mellan medicinska, sociala och psykologiska insatser är oskarp och att ansvaret skall träda in endast när den enskildes hälsa utsätts för allvarlig fara på grund av att det inte finns någon annan utväg.

Vidare föreslog kommittén ett antal andra lagändringar bl.a. att kommunen, som påtagit sig en kostnad för en annan huvudman, får begära att det utgivna beloppet helt eller delvis återbetalas.

Socialberedningen anförde bl.a. följande (s. 14).

Bestämmelserna om vistelsekommunens ansvar har vållat problem i den praktiska tillämpningen och i en del fall har oenighet uppstått mellan olika kommuner om vem som skall svara för kostnaderna för hjälp till enskilda i olika sammanhang.

Som skäl för att bestämmelserna om kommunens yttersta ansvar skulle kvarstå anförde beredningen bl.a. följande (s. 71).

Den största nackdelen med en strikt tillämpning av principen om vistelsekommunens ansvar är dock risken för brister i vårdplaneringen, om flera kommuner skall ha det ekonomiska ansvaret för olika delar av vården. – Vi finner dock inte anledning att föreslå någon total förändring av den princip om vistelsekommunens ansvar som har slagits fast i socialtjänstlagen och som är resultatet av en lång historisk utveckling, där man mer och mer gått ifrån den bundenhet till hemortskommun som tidigare har funnits för den som behövt samhällets stöd. Även om vi således vill ha kvar principen om vistelsekommunens ansvar som huvudregel finns det situationer då en strikt tillämpning av principen skulle vara mindre lämplig och där en ändring bör övervägas. – – – Vilken ändring man föreslår blir beroende på hur långt man är beredd att gå när det gäller att göra avsteg från principen om vistelsekommunens ansvar.

Socialtjänstkommittén anförde i sitt delbetänkande (SOU 1993:30, s. 149 ff.) bl.a. att vistelsebegreppet är användbart när det gäller att reglera ansvaret mellan kommuner men begreppet har ansetts vara förenat med vissa problem vad gäller vistelsekommunens ansvar för personer som utan att vara bosatta på eget initiativ tillfälligt vistas i kommunen. Kommittén diskuterade därför att i stället använda ett bosättningsbegrepp som utgångspunkt för den enskildes rätt till bistånd. Vistelsekommunens ansvar kunde då begränsas till att gälla

endast de insatser som den enskilde omedelbart behöver. Det skulle i så fall – fortsatte kommittén – bli en parallell till den ansvarsfördelning som regeringen föreslår skall gälla ifråga om de särskilda insatser som anges i 9 § lagen om särskilt stöd och service till vissa funktionshindrade (jfr 16 §§ i den lagen). Socialtjänstkommittén fann dock flera skäl som talade mot att införa en sådan ansvarsfördelning också i socialtjänstlagen. Beträffande införande av ett bosättningsbegrepp i socialtjänstlagen anförde kommittén bl.a. följande.

För det första är det ofta svårt att avgöra var den enskilde skall anses vara bosatt. För det andra kan begreppet omedelbart leda till nya tolkningsproblem och tvister mellan kommunerna. För det tredje vill vi slå vakt om principen om ett sammanhållet vårdansvar som är av mycket stor betydelse för den enskilde. Vi anser att en och samma kommun så långt det är möjligt bör ha det samlade ansvaret för den hjälp och det stöd som behövs under vistelsen i den andra kommunen. Enligt vad kommittén erfarit finns tendenser till att kommunerna blivit mer restriktiva när det gäller att ta ansvar för personer som tillfälligt vistas i kommunen. Kommunernas försämrade ekonomi har också gjort det svårare att på frivillig väg flytta över ett ärende från en kommun till en annan. Vi ser utvecklingen som oroande, därför att den kan få negativa effekter för den enskilde. Dessutom kan den leda till tidsödande diskussioner kommunerna emellan.

4.5 Rätt till bistånd vid tillfällig vistelse i Sverige

När det gäller personer som vistas i Sverige men är *bosatta* utomlands har Socialstyrelsen tolkat bestämmelserna på det sättet att de inte kan få bistånd med stöd av socialtjänstlagen till behov utanför Sveriges gränser.⁷

För övriga personer som vistas i Sverige och inte är bosatta här finns inga undantag när det gäller skyldigheten för socialnämnden att pröva en ansökan om bistånd.

I rättsfallet *RÅ 1995 ref. 70* gällde frågan i målet om en utländsk medborgare med tillfälligt uppehållstillstånd i Sverige skulle vara berättigad till normbistånd i en månad 1994 då han under mycket långa tidsperioder avbrutit sin vistelse i Sverige för att arbeta i hemlandet och bl.a. därigenom minskat sin anknytning till Sverige och sina försörjningsmöjligheter då han återvänt till Sverige. Regeringsrätten fann att rätt till bistånd inte fanns eftersom den

⁷ Se Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpning och handläggning, s. 126.

hjälpökande inte kunde anses ha haft sitt egentliga bo och hemvist i vistelsekommun i riket.

Som utgångspunkt för sin bedömning uttalade Regeringsrätten att en utländsk medborgare som fått uppehållstillstånd i Sverige och inte omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. i princip har rätt till ekonomiskt bistånd om de i 6 § (nuvarande 4 kap. 1 §) angivna förutsättningarna är uppfyllda.

En annan utgångspunkt för Regeringsrättens bedömning var att utländska medborgare som befinner sig tillfälligt i Sverige, t.ex. turister eller affärsresande, har rätt till bistånd enbart i en akut nödsituation.

Regeringsrätten fann att den biståndssökandes vistelser i Sverige mera synes ha haft karaktären av besök och att det inte framstod som sannolikt att han avsett att bosätta sig i Sverige. Han hade under en tid av omkring fyra år före ansökningsen om bistånd vistats i Sverige under endast cirka sju och en halv månad. I övrigt hade han befunnit sig i Iran där han haft fast anställning och bostad.

Regeringsrätten fann att den biståndssökande inte kunde anses bosatt i Sverige. Han var därför inte berättigad till bistånd annat än om en akut nödsituation varit för handen. Det förhållandet att han hade ett tidsbegränsat uppehållstillstånd föranledde inte någon annan bedömning.

4.6 Rätt till bistånd vid vistelse utomlands

Om en svensk medborgare beger sig utomlands – t.ex. för vård – behöver det inte betyda att hemkommunen är fri från ansvar. Denna fråga prövades i ett fall från 1987 av Regeringsrätten (*RA 1987 ref. 174*). Regeringsrätten fann att hemortskommun har ansvar för bistånd enligt socialtjänstlagen även under tid då den hjälpökande vistas utomlands för behandling av sjukdom under förutsättning att den hjälpökande alltjämt kan anses bosatt i en kommun i Sverige.

Omständigheterna i målet var följande. I slutet av december 1984 lade Jan K, som var cancersjuk, in sig på Lukas klinik i Arlesheim, Schweiz, för antroposofisk terapi. Hans hustru Ingrid K medföljde honom och undergick själv behandling på kliniken för svårartade allergibesvär. För att klara ekonomin sålde makarna sina tillgångar och hyrde ut sin lägenhet i Göteborg. I ansökan till

socialnämnden yrkade makarna K bistånd till betalning av lån samt till vård-, medicin- och resekostnader. Genom beslut den 11 april 1985 avtog Göteborgs sociala distriktsnämnd 1 ansökningen med motiveringen att makarna K inte vistades i kommunen. Länsrätten och kammarrätten gjorde samma bedömning. Regeringsrätten uttalade följande.

Bestämmelsen i 3 § socialtjänstlagen om vistelsekommunens yttersta ansvar har avgörande betydelse bl. a. för ansvarsfördelningen kommunerna emellan. Målet gäller emellertid en annan fråga, nämligen om och under vilka förutsättningar den kommun i vilken en person varit bosatt behåller sitt ansvar när personen i fråga avreser till utlandet. Den omständigheten att vistelsen i kommunen avbrutits på grund av utlandsresan behöver inte medföra att kommunen är fri från ansvar enligt socialtjänstlagen. Ett sådant ansvar måste anses föreligga så länge den hjälpbehövande alltjämt är att betrakta som bosatt i kommunen i den meningen att han där har kvar sitt egentliga bo och hemvist.

Regeringsrätten fann med hänsyn till vad makarna uppgivit och övriga omständigheter att makarna alltjämt skulle anses bosatta i kommun i Sverige.

Tilläggs kan att enligt lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd kan ekonomiskt bistånd lämnas av svenska beskickningar och karriärkonsulat till bl.a. svenska medborgare som är bosatta i Sverige.

4.7 Barnperspektivet i socialtjänstlagen⁸

1 kap. 2 § socialtjänstlagen

När åtgärder rör barn skall det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Med barn avses varje människa under 18 år.

Bestämmelsen motsvaras av artikel 3 i FN:s barnkonvention.

Socialt arbete med barn, innefattande att rätten till sociala förmåner garanteras, måste utföras utifrån ett barnperspektiv eftersom barn är den svagare parten och inte själva kan göra sig hörda. I socialtjänstlagen finns förutom de övriga bestämmelserna som slår fast vilka skyldigheter som åvilar socialnämnderna i olika situa-

⁸ Jfr Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpning och handläggning, s. 21–22.

tioner, särskilda bestämmelser som skall garantera att barnens behov tillgodoses i olika situationer.

Enligt 5 kap. 1 § har socialnämnden särskilda skyldigheter att verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden och att med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling. Även andra skyldigheter framgår av 5 kap. 1–3 §§. Vidare skall socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden (11 kap. 1 §).

Enligt 11 kap. 10 § har barn som fyllt 15 år rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden enligt socialtjänstlagen.

Den 1 januari 1998 infördes bestämmelser i socialtjänstlagen som syftade till att ytterligare stärka barnets ställning i lagen som svarar mot bestämmelserna i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

När en åtgärd rör ett barn, skall barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas. Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad (3 kap. 5 § andra stycket). Bestämmelsen motsvaras av artikel 12 i FN:s barnkonvention.

Vid införandet av bestämmelserna i 1 kap. 2 § och 3 kap. 5 § (dåvarande 1 § fjärde stycket och 9 § andra stycket) anförde regeringen bl.a. följande (prop. 1996/97:124, s. 99 och 100).

Regeringen anser att varje beslut som rör ett barn måste grunda sig på en bedömning om vad som är bäst för just det barnet. Olika förslag till lösningar behöver analyseras och vägas mot varandra i en besluts-situation. Barnets bästa är inte alltid avgörande för vilket beslut som fattas, men skall alltid beaktas, utredas och redovisas. Barnperspektivet står ibland i motsatsförhållande till ett vuxenperspektiv. Barn kan dock inte ses isolerade från sina föräldrar och föräldrar kan inte ses isolerade från sina barn. Att de vuxna får bästa möjliga stöd genom socialtjänsten ligger också i barnets intresse. Vid en intressekonflikt mellan barnet och de vuxna måste dock barnets intresse ha företräde. Den vuxne får för den skull inte lämnas utan stöd utan måste ägnas uppmärksamhet från socialtjänstens sida. Ett stärkt barnperspektiv inom socialtjänsten innebär också det omvända förhållandet. Det betyder att även barnens situation bör uppmärksammas när vuxna vänder sig till socialtjänsten med en ansökan om ekonomiskt eller annat bistånd till familjen.

Samtidigt infördes bestämmelser som syftar till att trygga att utredningar av barn kan utföras utan vårdnadshavarens samtycke och slutföras även om barnet skulle lämna vistelsekommunen (11 kap. 2 och 4 §§).

4.8 Konventioner

4.8.1 FN:s konvention om barnets rättigheter

Sverige ratificerade FN:s konvention om barnets rättigheter – barnkonventionen – efter ett beslut i riksdagen den 21 juni 1990 utan att reservera sig på någon punkt (prop. 1989/90:107, bet. 1989/90: SoU28). Genom detta har Sverige åtagit sig att följa konventionens bestämmelser.

Barnkonventionen innehåller olika slag av rättigheter, dels medborgerliga och politiska rättigheter, dels ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Konventionen tar också hänsyn till barnets utsatthet och sårbarhet, vilket kommer till uttryck i de rättigheter som syftar till att ge barnet skydd mot övergrepp och utnyttjande.

Den grundläggande synen enligt barnkonventionen är att barn är självständiga individer med egna rättigheter och skyldigheter. Barnkonventionen är inriktad på individen – den enskilda flickan eller pojken – och sakartiklarna handlar om barnets rätt att få sina grundläggande rättigheter och behov tillgodosedda.

I artikel 1 i konventionen slås fast att med barn avses varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet. Det hindrar inte att konventionen i sina olika artiklar beaktar att barn med stigande ålder och mognad ges ökande självständighet. Det säger sig självt att det är skillnad mellan ett litet barn och en tonåring när det gäller t.ex. behovet av skydd och omvårdnad eller möjligheterna till inflytande och delaktighet. Barnkonventionen ger dock uttryck för att barndomen är värdefull i sig och att barndomen och ungdomstiden skall värnas.

Barnkonventionen innehåller fyra grundläggande principer som skall vara styrande för tolkningen av övriga artiklar, men som också har en självständig betydelse. Det är principen om icke-diskriminering (artikel 2), principen om barnets bästa (artikel 3), rätten till liv och utveckling (artikel 6) samt rätten att få komma till tals och bli respekterad (artikel 12).

Artikel 3, principen om att barnets bästa skall sättas i främsta rummet i alla åtgärder som rör barn, innebär bl.a. att inför planering och beslut i olika åtgärder som rör barn skall prövningar av barnets bästa göras, dvs. barnkonsekvensanalyser. Hur barnet påverkas av beslutet skall alltid beaktas, utredas och redovisas.

Artikel 12, principen om barnets rätt att komma till tals, innebär att barn skall ges möjlighet till inflytande i frågor som rör dem. Varje barns rätt att bli hört, sett och respekterat löper som en röd tråd genom konventionen. De grundläggande principerna har en egen självständig betydelse, men de skall också genomsyra de övriga bestämmelserna i konventionen, dvs. de materiella artiklarna som bl.a. handlar om barnets rätt till omvårdnad, utbildning och hälsa och rätten till skydd mot övergrepp, utnyttjande och miss-handel. Det är dock viktigt att hålla i minnet att konventionen inte bara ser barnet som ett offer – eller ett möjligt offer – som måste skyddas. Den erkänner och bejakar barnets inneboende resurser som måste få sitt fria utrymme. Barnkonventionens budskap kan således sammanfattas med orden: Barn skall respekteras.

Barnkonventionen är en bindande överenskommelse mellan de stater som har ratificerat den. Staterna är förpliktigade att vidta alla lämpliga åtgärder för att genomföra konventionen. Staten är ansvarig för att förpliktelserna fullföljs och svarar för tillkortakommanden i landet i förhållande till konventionen. Landets inre förvaltningsstruktur har därvidlag ingen betydelse. Hur staten sköter sitt åtagande bestäms av varje stat, så länge genomförandet ligger i linje med konventionens principer.

Ny konstitution för Europa

Tilläggas kan att det av artikel 7 i det nya fördraget om upprättande av en konstitution för Europa framgår att unionen skall erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i stadgan om de grundläggande rättigheterna som utgör del II av konstitutionen. Av artikel 24.2. framgår att vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner, skall barnets bästa komma i främsta rummet. Varje barn har vidare rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa (artikel 24.3.).

4.8.2 Nordiska konventionen

När det gäller nordiska medborgare och personer lagligen bosatta i ett nordiskt land gäller förutom socialtjänstlagen även lagen (1995:479) om nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster (nordiska konventionen). Genom lagen skall den konvention mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om socialt bistånd och sociala tjänster som har undertecknats den 14 juni 1994 gälla som lag här i landet. Konventionens innehåll framgår av bilaga till lagen.

Den nu gällande konventionen bygger på en tidigare trygghetskonvention från 1981 som huvudsakligen reglerade socialförsäkringar men vars allmänna bestämmelser även gällde för hela det sociala området.

Konventionen omfattar gällande nordisk lagstiftning rörande socialt bistånd och sociala tjänster. Varje lands regering skall ge in en förteckning över den lagstiftning som omfattas av konventionen.

En vägledande kommentar till den nordiska konventionen har utarbetats av en arbetsgrupp som tillsatts av nordiska ministerrådet. Kommentaren återfinns under www.HalloNorden.org och bygger bl.a. på förarbetena till konventionen.

Av förarbetena till den nordiska konventionen prop. 1994/95:149, s. 9–11 framgår sammanfattningsvis bl.a. följande.

Såvitt avser förhållandet mellan Danmark, Finland och Sverige följer numera regler motsvarande dem i EES-avtalet direkt av EG-rätten. Sveriges medlemskap i EU ändrar inte förutsättningarna för den bedömning som gjorts i fråga om behovet av kompletterande regler om socialt bistånd. Likställdhet upprätthålls inom konventionens sakområde för alla medborgare i Norden. Till skillnad från vad som gäller enligt EG-reglerna omfattas således även icke förvärvsarbetande liksom personer boende på Färöarna eller Grönland. Därutöver omfattas, med vissa undantag medborgare i ett tredje land som bor i ett nordiskt land.

Av ingressen till konventionen framgår att den avser att reglera förhållanden som faller utanför EG-rätten och då närmast förordningen (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet. Av förordning 1612/68 följer att en arbetstagare i en medlemsstat som är medborgare i en annan medlemsstat skall åtnjuta samma sociala förmåner som landets egna medborgare. Bestämmelserna går utöver EG-rätten såväl i fråga om personkrets som i sak. Av artikel 6

i Romfördraget (nuvarande artikel 12) framgår att diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom fördragets tillämpningsområde. Konventionen innehåller vissa bestämmelser som är relaterade till nationalitet. Dessa avser dock områden som är oreglerade av EG-rätten och omfattas således inte av fördragets tillämpningsområde. Något åsidosättande av Romfördraget kunde därför enligt regeringens mening inte anses föreligga.

Vilka personer omfattas av den nordiska konventionen?

Artikel 3. Personkrets

Om inte något annat följer av de särskilda artiklarna är denna konvention tillämplig på

- a) nordiska medborgare,*
- b) andra personer som är lagligen bosatta i ett nordiskt land.*

Vissa artiklar i konventionen är bara tillämpliga på nordiska medborgare medan andra också är tillämpliga på personer av andra nationaliteter som är lagligen bosatta i ett nordiskt land.

Med begreppet lagligen bosatt avses att det skall finnas en rätt att bo i landet enligt landets utlänningslagstiftning vilket i praktiken är detsamma som att vara folkbokförd.⁹

Likabehandling av nordiska medborgare

Artikel 4. Likställdhet för nordiska medborgare

Vid tillämpningen av ett nordiskt lands lagstiftning som omfattas av denna konvention likställs medborgare i ett annat nordiskt land som lagligen vistas tillfälligt eller är lagligen bosatta i landet med landets egna medborgare.

Likställighetsprincipen gäller inte för hela personkretsen utan bara i förhållande till nordiska medborgare (nationalitetskrav). Lagen bygger på en likställighetsprincip till förmån för nordiska medborgare oavsett om de vistas tillfälligt eller varaktigt i Sverige.

⁹ Se Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpning och handläggning, s. 133.

Av nordiska rådets arbetsgrupps vägledande kommentar (2002) till konventionen framgår följande.

Artikeln fastslår en princip om allmän likställdhet vad avser den lagstiftning som omfattas av konventionen. Bestämmelsen garanterar nordiska medborgares likställdhet med landets egna medborgare inom konventionens område så länge de befinner sig i ett annat land, oavsett om de är bosatta eller tillfälligt vistas där.

När ett lands egna medborgare har rätt till förmåner av viss storlek, har medborgare i ett annat nordiskt land rätt till förmåner av samma storlek. En nordisk medborgare, som har rätt att uppehålla sig i landet, har således rätt till likabehandling och EG-reglerna inskränker inte denna rätt. Icke-nordiska medborgare har däremot ingen i konventionen grundad rätt till likställdhet. De omfattas dock av artikel 6 (bistånd vid tillfällig vistelse).

En likabehandling kan dock i viss utsträckning följa av andra regler. Enligt 1953 års europeiska konvention om social och medicinsk hjälp skall den som saknar nödvändiga medel för sin försörjning få hjälp på samma villkor som landets egna medborgare.

Likställdheten enligt artikel 4 gäller för allt socialt bistånd och alla sociala tjänster, även sådana som ges utan att mottagaren har ekonomiska svårigheter. Därvid går likställdheten längre än vad som gäller enligt den europeiska konventionen. Likställdheten har betydelse för nordiska medborgare som inte har rätt till likställdhet enligt EG-reglerna. Det gäller icke-förvärvsaktiva och före detta förvärvsaktiva, som inte arbetat i sitt aktuella uppehållsland, och som av detta skäl inte har rätt till likställdhet vad avser sociala förmåner enligt EG-reglerna.

Vad gäller vid tillfällig vistelse i ett annat nordiskt land?

Artikel 6. Socialt bistånd och sociala tjänster vid tillfällig vistelse i ett annat nordiskt land

En person som omfattas av denna konvention och som under en laglig tillfällig vistelse i ett nordiskt land behöver omedelbart socialt bistånd och sociala tjänster skall från vistelselandet få sådant bistånd som enligt landets lagstiftning svarar mot hjälpbehovet.

Personkretsen för tillämpningen av denna bestämmelse är, förutom nordiska medborgare, även andra personer som är lagligen bosatta i ett nordiskt land.

Regeringen ansåg vid införandet av lagen att artikel 6 överensstämmer med svensk lagstiftning (jfr prop. 1994/95:149, s. 12).

Av Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpning och handläggning, s. 134, framgår följande.

Vistelselandet, i detta fall Sverige, skall ge nödvändigt ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen tills vistelsen upphör. Det ska, precis som i alla andra fall, göras en individuell bedömning av personens behov av bistånd. Bistånd skall ges på samma villkor som till personer bosatta i en annan kommun i landet än i vistelsekommunen. Det vill säga, den tillfälliga vistelsens längd och under vilka förhållanden den sker kan påverka omfattningen av det bistånd den tillfälliga vistelsekommunen är skyldig att ge.

Av nordiska rådets arbetsgrupps vägledande kommentar till konventionen framgår följande (2002).

Vistelselandet skall utge nödvändigt socialt bistånd och nödvändiga sociala tjänster enligt dess lagstiftning intill dess vistelsen upphör. Detta skall göras utifrån en individuell bedömning av vederbörandes behov av hjälp.

Den tillfälliga vistelsens längd och de förhållanden under vilka den sker kan påverka omfattningen av det bistånd som den tillfälliga vistelsekommunen är skyldig att utge.

Hjälp skall ges enligt samma villkor som till personer som är bosatta i en annan kommun i landet. Detta innebär att det endast skall ges bistånd om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.

Detta betyder i allmänhet att den tillfälliga vistelsekommunen när det är fråga om en person på genomresa eller kort besök endast är skyldig att utge sådant bistånd som är nödvändigt under vistelsen eller hemresan. När det däremot är fråga om en lite längre vistelse kan kommunens ansvar omfatta också t.ex. hemhjälp eller vård exempelvis i form av barnomsorg, plats på ett behandlingshem eller liknande.

De nationella reglerna kan ge längre gående rättigheter till bistånd även i fall där vistelsen är kortvarig.

Kan en nordisk medborgare som har problem med försörjningen skickas hem?

Artikel 7. Skydd mot hemsändning

En nordisk medborgare kan inte hemsändas på grund av sitt behov av socialt bistånd om hans familjeförhållanden, anknytning till bosättningslandet eller omständigheterna i övrigt talar för att han bör stanna där och under alla omständigheter inte om medborgaren under de sista tre åren varit lagligen bosatt i landet.

Personkretsen för bestämmelsen är nordiska medborgare.

I den vägledande kommentaren till konventionen uttalas att bestämmelsen om hemsändning, som grundas på att en nordisk medborgare behöver ekonomiskt bistånd, endast kan bli aktuell när det är tal om långvarigt bistånd till försörjningen. Ett villkor är också att biståndet ska utgöra större delen av personens inkomster. Hemsändning får inte ske på grund av enstaka och tillfälliga behov av ekonomiskt bistånd.

För att en treårig bosättningsperiod ska utesluta möjligheten till hemsändning, ska bosättningsperioden ha varat utan avbrott. Kortare perioder av utlandsvistelse bryter dock inte bosättningsperioden.

4.8.3 Europakonventionen

Av visst intresse i detta sammanhang är artikel 6 i Europakonventionen. Europakonventionen ratificerades av Sverige den 4 februari 1952 (prop. 1951:165, bet. 1951:UU11, rskr. 1951:2) men inkorporerades då inte i svensk rätt. Senare har Sverige också ratificerat ett flertal tilläggsprotokoll som antagits till konventionen.

Konventionen och protokollen nr 1–8 till denna införlivades med svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1995. Samtidigt infördes 2 kap. 23 § regeringsformen enligt vilken bestämmelse lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid mot Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Efter antagandet av tilläggsprotokoll har lagen senare utvidgats och ändrats ett antal gånger.

Till civila rättigheter har i Europadomstolens rättspraxis under senare år hänförts även vissa sociala rättigheter. Oberoende av om

den sociala rättigheten i fråga har en privaträttslig eller offentlig-rättslig bakgrund har en individuell lagreglerad rättighet av ekonomisk art ansetts vara en civil rättighet enligt konventionen. Tidigare ansåg domstolen att förmåner som utgår från det allmänna utan att den enskilde lämnat bidrag annat än i form av skatt skulle falla utanför tillämpningsområdet medan förmåner som utgår på försäkringsliknande grund i relation till individuella avgifter omfattades av tillämpningsområdet. Ståndpunkten synes numera vara att rätten till socialt bistånd utan varje anknytning till ett försäkringssystem anses vara en social rättighet eftersom det är fråga om individuellt lagreglerade rättigheter av ekonomisk karaktär (jfr Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, andra upplagan 2002, s. 142). Det får dock inte vara fråga om rent skönsmässigt beviljade bidrag om de skall falla under begreppet civila rättigheter.

I fallet *Salesi* fastställdes en rätt till socialbidrag trots att det saknades anknytning till ett försäkringssystem.¹⁰ Det avgörande synes vara huruvida det enligt gällande rätt finns en verklig rättighet för individen att under vissa förutsättningar komma i åtnjutande av den aktuella förmånen. På liknande sätt fann Europadomstolen i fallet *Schuler-Zraggen* att artikel 6 var tillämplig på en lagreglerad rätt till invalidpension.¹¹

4.8.4 Förhållandet mellan Europakonventionen och EG-rätten

EG-domstolen uttalade redan 1974 att de grundläggande rättigheterna i Europakonventionen utgör del av de allmänna rättsprinciper som EG-domstolen skall säkerställa.¹² EG-domstolen har vidare funnit att det följer av konventionen att det inom gemenskapen skall vara förbjudet att vidta åtgärder som strider mot iakttagandet av de således erkända och säkerställda mänskliga rättigheterna.¹³ Enligt artikel 7 i förslag till nytt fördrag om upprättande av en konstitution för Europa framgår att unionen skall söka anslutning till Europakonventionen och vidare att de grundläggande rättigheterna såsom de garanteras i Europakonventionen,

¹⁰ Se *Salesi mot Italien*, dom 1993-02-26, Ser. A No 257-E.

¹¹ Se *Schuler-Zraggen mot Schweiz*, dom 1993-06-24, ser. A, vol. 263.

¹² Se dom av den 14 maj 1974 i mål 4/73, Nold, REG 1974, s. 491, svensk specialutgåva, volym 2, s. 291, punkt 13.

¹³ Se bl.a. dom av den 18 juni 1991 i mål C-260/89, ERT, REG 1991, s. I-2925, punkt 41, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-209.

och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, skall ingå i unionsrätten som allmänna principer.¹⁴

¹⁴ Jfr artikel 6.2 i unionsfördraget/Maastrichtfördraget.

5 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

5.1 Syftet med lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

Genom lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, tillförsäkras personer med allvarliga funktionshinder som är bosatta i Sverige rätt till de särskilda insatser som betingas av deras speciella behov om inte behovet kan tillgodoses på annat sätt.

Verksamheten enligt LSS skall enligt 5 § främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som är berättigade till insatser enligt lagen. Med verkan fr.o.m. den 1 januari 2003 har till 1 kap. 2 § regeringsformen fogats dels en bestämmelse om att det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå full delaktighet och jämlikhet i samhället, dels en bestämmelse om att det allmänna skall motverka diskriminering bl.a. på grund av funktionshinder (jfr fjärde stycket i 1 kap. 2 §). Bestämmelserna ger uttryck för särskilt viktiga mål för den samhälleliga verksamheten men däremot inte några rättigheter för den enskilde. Stadgandet kan dock få rättslig betydelse som tolkningsdata vid tillämpningen av olika rättsregler (jfr SOU 2001:19 Vissa grundlagsfrågor och prop. 2001/02:72, s. 15 f).

Målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra.¹ I 6 § sägs bland annat att verksamheten skall vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över de insatser som ges. En avgörande förändring med lagstiftningen när den infördes den 1 januari 1994 var rätten för de funktionshindrade att ha rätt till och påverka valet av en personlig assistent. Med personlig assistans avses ett personligt

¹I betänkandet SOU 2004:103 LSS – Särskilt personligt stöd, anges att det finns många tecken som pekar på att personer med funktionshinder inte har likvärdiga levnadsförhållanden jämfört med personer som inte har funktionshinder (s. 155).

utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer till den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sina grundläggande behov (9 a § första stycket).² En annan nyhet i lagen var bestämmelsen om förhandsbesked vars syfte är att underlätta för funktionshindrade att flytta mellan olika kommuner i Sverige.

5.2 Rätten till insatser

5.2.1 Personkretsen

De som kan bli föremål för insatser enligt LSS är personer som har svåra funktionshinder. Berättigade till insatser är enligt definitionen i 1 § personer med;

1. utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom,
3. andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd och service.

Det totala antalet personer som hade insatser enligt LSS år 2003 uppskattas av Socialstyrelsen till mellan 53 000 och 55 000 personer. Detta motsvarar 0,6 procent av landets befolkning.

5.2.2 Vad menas med funktionshinder?

Definitionerna och kriterierna för att fastställa funktionshinder bestäms för närvarande i nationell rätt och skiljer sig således åt från en medlemsstat till en annan.

Enligt Världshälsoorganisationens definition är ett funktionshinder den begränsning eller det hinder som gör att en människa till följd av en skada inte kan utföra en aktivitet på det sätt eller inom de gränser som kan anses som normalt. Funktionshinder är i sig självt inget handikapp, men kan bli det om den miljö eller den

² Med grundläggande behov avses t.ex. hjälp med personlig hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade.

situation som den funktionshindrade befinner sig i är sådan att tillvaron försvåras (prop. 1992/93:159, s. 52).

Med funktionshinder avses förvärvade eller medfödda fysiska eller psykiska funktionshinder på grund av sjukdom eller skada. Varken orsaken till eller arten av sjukdomen eller skadan och inte heller den medicinska diagnosen bör spela någon roll i sammanhanget (a. prop. s. 55).

På senare år har begreppet funktionshinder givits en enhetlig definition i diskrimineringslagarna. I t.ex. lagen (2002:307) om förbud mot diskriminering definieras funktionshinder som varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå.³ Enligt denna definition omfattar således begreppet funktionshinder även begränsningar i funktionsförmågan som ännu inte inträffat, men som kan förväntas uppstå.

5.2.3 Insatserna

De särskilda insatserna i LSS regleras i 9 § och är:

1. rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder,⁴
2. biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans, till den del behovet av ekonomiskt stöd inte täcks av assistansersättningen enligt lagen (1993:389) om assistansersättning,
3. ledsagarservice,
4. biträde av kontaktperson,
5. avlösarservice i hemmet,
6. korttidsvistelse utanför det egna hemmet,
7. korttidstillsyn för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov,

³ Motsvarande definition finns i lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder och lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan. Anmärkas kan att bestämmelsen i 16 kap. 9 § brottsbalken inte täcker funktionshindrade.

⁴ I SOU 2004:103 LSS-Särskilt personlig stöd föreslås ett förtydligande som innebär att råd och stöd bland annat skall innebära att habiliteringsinsatser eller rehabiliteringsåtgärder helt eller delvis åter kan utgå enligt LSS (jfr vidare RÅ 1997 ref. 49).

8. boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet,
9. bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna,
10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.

Vad som är gemensamt för de insatser som räknas upp är att samtliga är en del av det kvalificerade stöd som är lagens syfte, nämligen att ge en funktionshindrad person en rätt till ett individuellt utformat stöd med hänsyn till hans eller hennes personliga behov och förutsättningar med målet att tillförsäkra den funktionshindrade samma möjligheter att leva som inte funktionshindrade personer. I några fall tillkommer det uttalade syftet att insatserna också avser att avlasta anhöriga.

Insatserna är noggrant definierade i lagen och de som tillhör lagens personkrets har en *rätt* till dessa insatser om de behöver dem.⁵ Rätten till insats påverkas inte av att kommunen inte har tillgång till en sådan insats (RÅ 1988 ref. 40). Enligt 27 § LSS kan beslut om insatser för en enskild enligt 9 § överklagas och också ett förhandsbesked om rätt till insatser enligt 16 § andra stycket kan överklagas.

5.2.4 Behovsbedömningen

Vid bedömningen av den enskildes behov skall jämförelser göras med livsföringen som kan anses normal för personer i samma ålder (prop. 1992/93:159, s. 172). För att en viss insats enligt 9 § skall kunna nekas den funktionshindrade på grund av att behovet tillgodoses på annat sätt krävs att behovet också rent *faktiskt* tillgodoses på annat sätt. Det räcker således inte att, som i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, behovet *kan* tillgodoses på annat sätt. Även om behovet i viss mån tillgodoses på annat sätt kan det finnas rätt till kompletterande insatser enligt LSS (prop. 1992/93:159, s. 172).

LSS är avsedd att vara *ett komplement till andra lagar* (jfr 4 §). Det innebär att lagen inte inskränker de rättigheter som de personer som ansöker om insatser enligt LSS kan ha enligt andra lagar t.ex. socialtjänstlagen. Enligt propositionen bör en persons fram-

⁵ Rättighetskonstruktionen ter sig i skilda hänseenden mer stabil än i socialtjänstlagen enligt Lars Clevesköld i Karnov 2004/05, s. 4395 f., med vidare hänvisningar.

ställan om stöd och service i första hand prövas enligt LSS eftersom detta får anses vara till fördel för den enskilde (a. prop. s. 171).

Samtidigt med införandet av LSS genomfördes ett antal andra lagändringar inom ramen för regeringens handikappreform.⁶ I socialtjänstlagen infördes bestämmelser där kommunens skyldigheter tydliggjordes vad gäller dels uppsökande och upplysande verksamhet på äldre- och handikappområdet, dels att planera sina insatser för personer med funktionshinder (numera 5 kap. 7 och 8 §§).

Lagändringar när det gäller personlig assistent

Ett antal reformer har genomförts under slutet på 1990-talet och början på 2000-talet som medfört att rätten till personlig assistent har begränsats för den enskilde och vidare att kostnaderna har utjämnats mellan kommunerna och staten. Den 1 november 1997 trädde en lagändring i kraft som innebar att staten och kommunerna fick ett gemensamt finansieringsansvar för alla insatser som ges med stöd av assistansersättningen. Detta sker genom att kommunerna ersätter de första 20 assistanstimmarna för alla assistansberättigade oavsett det totala antalet timmar som beviljas (prop. 1996/97:146, bet. 1997/98:SoU4, rskr. 1997/98:5). En ytterligare lagändring trädde i kraft den 1 januari 2001 till följd av en utfästelse som gjordes i den ursprungliga LSS-propositionen (prop. 1992/93:159). Av statsfinansiella skäl skulle inte personer över 65 år omfattas av assistansreformen. I propositionen angavs dock att begränsningen skulle upphävas så snart det statsfinansiella läget tillät det. Lagändringen från 2001 innebär att personer som innan de fyllt 65 år har beviljats personlig assistans och assistansersättning har rätt att behålla assistansen och ersättningen även efter det att de fyllt 65 år (prop. 2000/01:5, bet. 2000/01:SoU3, rskr. 2000/01:23). Timantalet för assistansen kan dock inte utökas efter sistnämnda tidpunkt. Sedan i mars 2004 finns ett särskilt system för utjämnning av LSS-kostnader (prop. 2002/03:151, bet. 2003/04:FiU9, rskr. 2003/04:40). Systemet innebär i korthet att en standardkostnad per invånare beräknas för varje kommun. Beroende på hur den enskilda kommunens standardkostnad avviker

⁶ Jfr bl.a. 3b och 18 b i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

från hela landets genomsnittliga standardkostnad per invånare lämnas ett bidrag från staten eller betalas en avgift till staten.⁷

5.3 Bosättningskrav

Enligt 16 § första stycket LSS skall en kommuns ansvar enligt LSS gälla gentemot dem som är bosatta i kommunen.⁸

Vid bedömningen av var en person skall anses bosatt kan ledning enligt förarbetena hämtas från folkbokföringens bestämmelser om rätt folkbokföringsort (prop. 1992/93:159, s. 185).

Av bestämmelserna i 3 § folkbokföringslagen (1991:481) följer att en person som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under *minst ett år* skall folkbokföras. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet skall folkbokföras om han med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här. Tillfällig vistelse i Sverige som turist medför enligt praxis från Skatteverket inte folkbokföring och inte heller arbetssökande folkbokförs i Sverige även om de stannar längre tid än tre månader i landet. Vidare framgår av 4 § folkbokföringslagen att en utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd inte skall folkbokföras om han saknar sådant tillstånd.

Av tredje stycket samma bestämmelse framgår att om behov av insatser enligt denna lag uppkommer under en tillfällig vistelse i en kommun skall kommunen ge det stöd och den hjälp som omedelbart behövs.

I förarbetena anfördes följande (s. 186).

En tillfällig vistelse kan vara såväl en tillfällig genomresa som några månaders boende i en sommarbostad. Om behovet av insatser uppkommer under den tillfälliga vistelsen förutsätts – – – kommun tillhandahålla de tillfälliga stödinsatserna som den enskilde behöver omedelbart. Det bör närmast vara fråga om tillfälliga bostadserbjudanden och de insatser som anges i 9 § första stycket 1–4. Det ansvar som avses här är ansvaret för att resurser ställs till förfogande vid akuta situationer.

⁷ Jfr lagen (2003:887) om utjämningsbidrag till kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

⁸ Jfr RÅ 1999 ref. 44.

5.4 Förhandsbesked

Av 16 § följer också att en person som ingår i personkretsen och som tänker bosätta sig i en kommun, på ansökan skall ges ett förhandsbesked om rätten till insatser enligt LSS.⁹ Förhandsbeskedet gäller under sex månader räknat från den dag insatserna blir tillgängliga för den enskilde.

Syftet med bestämmelsen är enligt förarbetena att underlätta för funktionshindrade att flytta mellan olika kommuner (s. 185).

Särskilt för den som är beroende av bostad med särskild service kan detta annars vara ett problem. Genom denna bestämmelse har den enskilde, om han vill flytta från en kommun till en annan, rätt att i förväg få besked av inflyttningskommunen om rätt till insatser i den kommunen. Avsikten att flytta till kommunen måste dock vara klar och bestämd. Den enskilde kan exempelvis inte kräva förhandsbesked från flera kommuner för samma tid. En ansökan om förhandsbesked från en person som tänker bosätta sig i kommunen skall behandlas på samma villkor som om han var bosatt där. Skyldigheten att tillhandahålla insatser inträder dock först sedan sökanden flyttat till kommunen.

I vilken utsträckning även utländska medborgare som avser att flytta från utlandet till Sverige har motsvarande rätt enligt LSS att få ett förhandsbesked¹⁰ är oklart. Frågan berörs inte i förarbetena och något klagande uttalande finns inte i förarbetena.

5.5 Lagen om assistansersättning

Samtidigt med LSS infördes lagen (1993:389) om assistansersättning, LASS. Genom den lagstiftningen ansvarar staten för mer omfattande insatser i form av personlig assistent som är en av de insatser som kan utgå. En rätt till en sådan statlig ersättning förutsätter bl.a. att den funktionshindrade har behov av personlig assistent för sina grundläggande behov under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan.¹¹ Då fråga är om en statlig ersättning handläggs frågor om assistansersättning inte av kommunerna utan av Försäkringskassan.

⁹ Jfr 2 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453).

¹⁰ Särskilda bestämmelser gäller enligt den nordiska konvention om socialt bistånd och sociala tjänster jfr vidare avsnitt 5.6.

¹¹ Av 9 § 2. LSS framgår att det även enligt LSS kan utgå ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans, till den del behovet inte täcks av beviljade timmar enligt LASS.

Enligt 3 § LASS har den som omfattas av 1 § LSS rätt att för sin dagliga livsföring få assistansersättning om han eller hon har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov under igenomsnitt mer än 20 timmar i veckan.¹² I 4 § LASS ges vissa undantag som innebär att assistansersättning inte lämnas bl.a. för tid då den funktionshindrade vistas i eller deltar i daglig verksamhet enligt 9 § 10 LSS.

I socialförsäkringslagen (1999:799) anges de grundläggande villkoren för om en person skall omfattas av LASS. Enligt 3 kap. 2 § socialförsäkringslagen tillhör LASS den bosättningsbaserade grenen av socialförsäkringen. I den lagen finns också särskilda bestämmelser om i vilka situationer en person skall anses vara bosatt i Sverige och således ingå i den personkrets som kan vara berättigad till denna förmån.

5.6 Konventioner

FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna

FN:s generalförsamling beslöt i december 2001 att pröva frågan om tillskapandet av en särskild konvention om funktionshindrades åtnjutande av mänskliga rättigheter. För detta tillsattes en särskild ad hoc kommitté. Efter två möten i kommittén beslutade generalförsamlingen i december 2003 att kommittén ska ta fram en sådan konvention. Detta arbete har nu påbörjats och under 2004 har ad hoc kommittén haft två möten där ett utkast till konventions-text har behandlats. Det är idag svårt att säga när en slutlig text kan föreligga.

FN:s konvention om barnets rättigheter

En utförlig redogörelse för FN:s barnkonvention finns i avsnitt 4.8.1.

Alla rättigheter i konventionen gäller lika för barn med funktionshinder. Detta framgår av artikel 2 i konventionen. Därutöver finns det en särskild bestämmelse som riktar sig särskilt till barn med funktionshinder. Enligt artikel 23 erkänner konventionsstaterna att ett barn med fysiskt eller psykiskt handikapp bör åtnjuta ett

¹² Begreppet personlig assistent har samma betydelse som i 9 a § LSS.

fullvärdigt och anständigt liv under förhållanden som säkerställer värdighet, främjar självförtroende och möjliggör barnets aktiva deltagande i samhället.

Nordiska konventionen

LSS omfattas också av den nordiska konventionen artikel 4 och 6 på samma sätt som bistånd enligt socialtjänstlagen. I denna del hänvisas till avsnitt 4.8.2.

Konventionen innehåller också en särskild bestämmelse för personer som vill flytta till ett annat nordiskt land, men som på grund av sitt behov av vård eller behandling inte kan flytta på egen hand (artikel 8). I så fall skall myndigheterna i in- och utflyttningslandet försöka medverka till flyttningen. Det förutsätts dock att personen i fråga har en särskild anknytning till inflyttningslandet och att flyttningen kan förbättra hans eller hennes livssituation.

Bidrag för avlöning av en personlig assistent (hjälpare) är en stödform som i regel beviljas av kommunerna i de nordiska länderna.¹³ De kommunala bidragen kan inte behållas vid flyttning mellan kommuner i de olika länderna. Arbetsgruppen för den nordiska konventionen har diskuterat att införa en bestämmelse om rätt att behålla en personlig assistent vid flyttning till ett annat land men inte funnit en sådan reglering möjlig.

Detta har av arbetsgruppen bl.a. motiverats med att EG-förordningen 1408/71 håller på att revideras. I en rapport från arbetsgruppen från januari 2004 anges att kommunala bidrag för avlöning av personliga assistenter ligger utanför tillämpningsområdet för EG-förordning 1408/71 men att det är möjligt att denna bedömning kommer att omprövas då förordningen revideras.

Av arbetsgruppens rapport framgår bl.a. följande (s. 8).

I de nordiska länderna finns i dag olika lösningar för att säkerställa att personer med funktionshinder kan flytta mellan kommunerna i dessa länder. Den mest avancerade regleringen finns i Sverige, där en person enligt LSS och socialtjänstlagen¹⁴ har rätt att ansöka om insatser på förhand, varvid en ansökan skall behandlas som om sökanden redan vore bosatt i inflyttningskommunen. Den enskilde har rätt att överklaga ett nekande beslut. Också i Norge

¹³ Jfr uppställningen översikt av tjänster för funktionshindrade personer vid flyttning inom Norden, avsnitt 6.5.

¹⁴ 2 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453).

tolkas lagstiftningen så att en kommun i vissa fall inte kan vägra att behandla en ansökan med hänvisning till att sökanden inte är bosatt i kommunen.

I Danmark har socialministeriet utfärdat följande vägledning:

Hvis en person med hjælpeordning flytter til en anden kommune, bør en ansøgning om hjælpeordning indgives til den nye bopælskommune i så god tid, at der er mulighed for at behandle sagen færdig med henblik på at yde hjælpen straks, når flytningen er sket. Tilflytningskommunen bør efter modtagelsen tage kontakt med den pågældendes tidligere opholdskommune med hensyn til oplysninger om tidligere ydet hjælp. Ved et sådant samarbejde mellem kommunerne vil det være muligt at yde hjælpen, så snart flytningen er sket.

Arbetsgruppen har föreslagit att konventionen kompletteras med en ny bestämmelse, artikel 8 a, om myndighetssamarbete som påminner om den danska regleringen. En liknande samarbetskyldighet finns redan nu i artikel 9 i konventionen, som gäller överflyttning för långvarig vård och omsorg. Någon skyldighet att ingå en dylik överenskommelse skulle emellertid inte finnas, utan bestämmelsen har karaktären av en rekommendation.

Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

En redogörelse för Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) om tolkningen av begreppet civila rättigheter finns i avsnitt 4.8.3.

Enligt artikel 14 i Europakonventionen skall åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politik eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Diskrimineringsgrunderna i artikel 14 är inte uttömmande. Därför kan även andra diskrimineringshinder som funktionshinder åberopas (jfr prop. 2002/03:65, s. 53).

Europarådets sociala stadga

Europarådets sociala stadga är en motsvarighet till Europakonventionen inom området för ekonomiska och sociala rättigheter. Den innehåller bestämmelser om bl.a. arbetsmarknadspolitik, arbetsvillkor, arbetarskydd, förenings- och förhandlingsrätt, socialförsäkring och andra sociala trygghetsanordningar samt socialpolitik. Den innehåller också bestämmelser till skydd för migrerade arbetstagare. Stadgan tillkom 1961 och ratificerades av Sverige 1962.

Under början av 1990-talet gjordes en genomgripande omarbetning av stadgan varvid en rad nya bestämmelser tillfördes (1996 års reviderade sociala stadga). Antalet artiklar utökades från 19 till 31. Bland de nyskrivna artiklarna finns en om rätt till oberoende, social integrering och deltagande i samhällslivet för personer med funktionshinder (artikel 15).

Vid omarbetningen av stadgan tillfördes en artikel enligt vilken åtnjutandet av de rättigheter som anges i stadgan skall säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationell härstamning eller socialt ursprung, hälsa, tillhörighet till nationell minoritet, börd eller ställning i övrigt.

6 Utländsk rätt

6.1 Olika biståndssystem m.m.

I Sverige och i de flesta EU-länder finansieras socialt bistånd med skattemedel. Rätten till socialt bistånd är i många länder utformad som en rättighetslagstiftning för den enskilde. Vanligt bland de nytillkomna medlemsländerna i EU är dock att biståndet utgår efter en diskretionär prövning. Sistnämnda förhållande gäller t.ex. i Litauen, Polen och Slovenien.

Man kan urskilja olika grunder i olika länder för att bevilja socialbidrag.¹

Kriterierna kan vara att socialbidrag betalas till den som saknar egna resurser eller vars resurser hamnar under ett visst minimum. Socialbidrag kan också betalas till arbetslösa som inte är berättigade till arbetslöshetsersättning. En blandform är att socialbidrag utgår dels till den som saknar tillräckliga resurser, dels till den som inte är berättigad till arbetslöshetsersättning.

Man kan vidare urskilja olika geografiska grupper²

1. En nordeuropeisk grupp med relativt likartade system.
2. En latineuropeisk grupp med mindre omfattande och mindre utvecklade system men där principerna är desamma som i den nordeuropeiska gruppen.
3. Storbritannien och Irland bildar en grupp för sig med principiellt annorlunda system där bidrag oftast utgår i fasta belopp. I dessa båda länder är beloppen dessutom oftast lägre än i den nordeuropeiska gruppen.

¹ Se Gabriel Stein, Socialbidragen i Sverige och EG-länderna 1991.

² Stein, s. 6.

6.2 Kvalifikationsvillkor m.m.

De flesta EU-länder utbetalar bistånd till personer som bor i landet. I många länder är bosättningskravet formulerat så att permanent bosättning krävs för rätt till bistånd. Flyktingars och asylsökandes rättigheter är ofta reglerade i särskilda författningar med lägre ersättningsnivåer och restriktivare villkor.

Förutom krav på bosättning kan ytterligare krav ställas för att bistånd skall utgå som nationalitetskrav eller krav på bosättning i landet under en viss tid. Det finns även exempel på ålderskrav. I Frankrike finns det t.ex. inte någon rätt till RMI (Revenu Minimum d'Insertion) före 25 års ålder såvida inte särskilda omständigheter föreligger som att den hjälpsökande är gravid eller försörjningspliktig gentemot barn. I Storbritannien krävs för att kvalificera in i systemet att den hjälpsökande arbetar mindre än 16 timmar i veckan. Heltidsarbetande personer har således överhuvudtaget inte rätt till bistånd. Detsamma gäller i Irland.

Efter andra världskriget har nationalitetskraven successivt bytts ut mot bosättningskrav.³ Nederländerna inskränkte tidigare socialbidragen till holländska medborgare, vartill troligen skulle läggas medborgare i övriga EU-länder men har numera ett bosättningskrav.⁴ I Storbritannien introducerades 1994 ett krav på stadigvarande bosättning (habitual residence test) för hjälpsökande som har bott utomlands under fem år före ansökan om hjälp. Kravet gäller även medborgare i Storbritannien som bott utomlands och återvänder till Storbritannien. De nya medlemsländerna som tillkom den 1 maj 2004 har i princip inte några nationalitetskrav i sin lagstiftning.⁵

I vissa EU-länder med nationalitetskrav, t.ex. Danmark likställs medborgarskap i det egna landet med medborgarskap i EU när det gäller kontantstöd under förutsättning av att EU-medborgaren har rätt till bistånd enligt gemenskapsregler.

Socialt bistånd kan också undantagsvis utgå till de egna medborgarna även vid vistelse utomlands. Detta gäller bl.a. i Tyskland och Liechtenstein.⁶

³ Se Vicki Paskalia, *Free Movement of persons and social security* s. 46.

⁴ Se Stein, s. 3.

⁵ Bulgarien ger dock bistånd till medborgare i Bulgarien och lagligen bosatta flyktingar. Källa MISSCEEC II, Mutual Information System on Social Protection in the Central and Eastern European Countries Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovak Republic and Slovenia.

⁶ Beträffande Sverige jämför med RÅ 1987 ref. 174.

Kraven på vad som avses med bosättning är formulerade på olika sätt i de olika ländernas lagstiftningar. I Danmark utges bara vissa förmåner, ”vedvarende hjaelp”, som är varaktiga förmåner som utgår i mer än ett år eller kan beräknas utgå i mer än ett år enligt vissa nationalitetsvillkor. I annat fall utgår endast en biståndsform benämnd starthjälp.

Det finns även exempel på kvalificeringstid i form av en minsta bosättningsstid. I den spanska lagstiftningen formuleras kravet på bosättning på det sättet att den hjälpsökande skall ha varit bosatt i kommunen en viss tid vanligen mellan 3 och 5 år. I Frankrike används begreppet ”lasting and regular residence”. I Luxemburg krävs bosättning under fem av de sista 20 åren (tidigare krävdes bosättning i minst 10 år). Detta krav gäller dock inte för EU/EES-medborgare eller för flyktingar. I andra länder formuleras bosättningskravet som ett krav på ”legal residence”. I EU-länderna som tillkommit genom anslutningen den 1 maj 2004 gäller att bosättningskravet nästan uteslutande formulerats som ett krav på stadigvarande bosättning.⁷

Finns ett yttersta ansvar?⁸

Frågan om det finns ett yttersta ansvar i andra medlemsstater liknande det svenska är komplicerad och svår att utläsa ur det befintliga jämförelsematerialet liksom vad ett sådant yttersta ansvar i sådana fall skulle omfatta. Inom Norden finns en rätt till omedelbart socialt bistånd inom ramen för den nordiska konventionen. Rätten omfattar såväl nordiska medborgare som personer lagligen bosatta i Norden och omfattar bistånd som enligt landets lagstiftning svarar mot hjälpbehovet. I Storbritannien har kommunerna ansvaret för sociala problem inom ramen för social services medan försörjningsstöd ligger under Department of Work and Pensions. Kommunerna i Storbritannien har dock möjlighet att ge nödhjälp i form av kontanter i extrema situationer. I Susan Kuivalainens jämförande rapport behandlas det yttersta ansvaret när det gäller socialvården i sex olika EU-länder.

⁷ Ungern har inte något generellt system anmält och i Slovenien anges kravet med citizens with residence and foreigners with permission for permanent residence. Källa Missceec.

⁸ Frågan diskuteras av Susan Kuivalainen, A Comparative Study on Last Resort Social Assistance Schemes in Six European Countries, 2004.

6.3 Komparativa studier

Susan Kuivalainens jämförande rapport avseende Finland, Sverige, Tyskland, Nederländerna, Irland och Storbritannien

Stöd som beviljas i sista hand har i en studie av Susan Kuivalainen jämförts i sex länder nämligen i Finland, Sverige, Tyskland, Nederländerna, Irland och Storbritannien. Länderna representerar samtidigt olika välfärdsmodeller. Jämförelsen har gjorts omkring millennieskiftet. De största skillnaderna mellan länderna fanns i bestämmelser om hur inkomster och tillgångar skall beaktas vid behovsprövningen och i kraven som rör arbete. Behovsprövningen var strängast i Sverige medan sättet att beakta inkomster och tillgångar var mest liberal i Storbritannien. Typiskt för det irländska systemet för stöd som beviljas i sista hand inom socialvården var en generös behovsprövning. Systemen skilde sig även åt när det gäller arbetsplikt. I Storbritannien och Irland omfattas inte stödmottagarna av arbetsplikt. Detta sammanhänger med att endast personer som inte har heldagsarbete och inte står till arbetsmarknadens förfogande har rätt till det allmänna stöd som beviljas i sista hand. I Sverige och Tyskland har lagstiftningen sedan länge krävt att stödmottagarna skall söka arbete aktivt och ta emot det arbete som erbjuds dem. Ett gemensamt drag i alla länder var att villkoren för personer i arbetsför ålder och arbetsförmögna hade blivit strängare och att deras rätt till ekonomiskt stöd som beviljas i sista hand hade begränsats. Den inkomstnivå som den socialvård som beviljas i sista hand garanterar var högst i Sverige och Finland. I Norden och särskilt i Finland varierade stödbeloppen minst efter familjetyp.

I OECD-undersökningen, som redovisas i det följande, ställs också frågan hur de olika systemen fungerar som yttersta skyddsnät.

OECD-undersökning avseende socialt bistånd i Finland, Sverige och Storbritannien

OECD-gruppen⁹ har utskiljt tre funktioner för socialbidraget:

1. socialt behandlingsarbete
2. att ge stöd vid sökande av arbete
3. inkomststöd¹⁰

Enligt undersökningen finns det skillnader mellan de undersökta länderna när det gäller var tyngdpunkten ligger mellan dessa funktioner.

I OECD-gruppens kommentar betonas att Sverige och Finland i hög grad har betonat funktionen socialt arbete och att ge stöd vid sökande av arbete medan i Storbritannien där bidraget fördelas genom en nationell organisation, är tonvikten mer lagd på att beräkna korrekta belopp och effektivt hantera utbetalningarna (jfr även SOU 1999:97, s. 98). Samtidigt pekar OECD-gruppen i sin undersökning på brister. En brist är att bidragen under 1990-talet i större utsträckning används som ett tillägg till otillräckliga socialförsäkringar vilket urholkar socialförsäkringarnas funktion.

OECD-gruppen ställer även frågan i undersökningen om hur väl de olika systemen fungerar som yttersta skyddsnät. Storbritannien har ett statligt baserat system med generella regler medan Finland och Sverige har kommunala system med individuellt prövat bistånd. I Sverige och Finland är ett viktigt inslag i arbetet att på olika sätt försöka hjälpa den enskilde ur det beroende som socialbidraget kan skapa. Oftast behöver också människor socialbidrag under kortare tidsperioder i dessa länder. I Storbritannien är det ytterst parlamentet som bestämmer bidragsnivåerna och nivån är knuten till konsumentprisindex och mycket låg. I Storbritannien är socialbidraget ofta en betydligt mer permanent företeelse jämfört med Finland och Sverige. För att undvika långvarigt bidragsberoende tillämpas i Sverige och Finland aktiva arbetsmarknadsåtgärder. Storbritannien tillämpar i stället låga ersättningar och

⁹ OECD (1998), *The Battle Against Exclusion, Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom*. jfr även uppföljningen OECD (1998), *The Battle Against Exclusion, volume 2, Social Assistance in Belgium, the Czech Republic, the Netherlands and Norway*.

¹⁰ I prop. 1996/97:124, s. 80–81 anges t.ex. att syftet med det svenska socialbidraget inte är att fungera som en långsiktig försörjningskälla utan det skall endast behöva träda in tillfälligtvis vid kortare perioder av försörjningsproblem.

korta förmånstider för att skapa incitament hos den enskilde att så snabbt som möjligt skaffa ett arbete igen.

ESOPO-studie avseende socialt bistånd på lokal nivå i Sverige, Tyskland, Frankrike, Spanien, Italien och Portugal

En jämförande europeisk studie har gjorts när det gäller socialt bistånd på lokal nivå i Sverige, Tyskland, Frankrike, Spanien, Italien och Portugal.¹¹

När det gäller Sverige konstateras följande i studien.¹²

Filosofin bakom det svenska systemet skiljer sig från alla andra undersökta på det sättet att det inte är fråga om minimiinkomst resonemang utan i stället fråga om ett mer generöst begrepp ”skälig levnadsnivå” (reasonable standard of living) som sätter normen för vad som är acceptabelt. Den maximala gränsen på tillgångar för att kvalificera för socialt bistånd är relativt hög. Som en konsekvens härav upplever vissa hjälpsökande det sociala biståndet som ett komplement till en arbetsinkomst eller annan förmån som uppgår till ett lägre belopp än biståndet. När det gäller behovsprövningen är Sverige ett av länderna med de strängaste kraven när det gäller OECD-krav för att bedöma inkomster och tillgångar (OECD means-tests). Det kan noteras att hänsyn tas till alla tillgångar även sparade medel på bank och tillgångar som är lätta att sälja t.ex. en bil. Detta tillsammans med andra faktorer som t.ex. brist på information från myndigheterna, ovilja att bli kontrollerad av de sociala myndigheterna m.fl. faktorer gör att endast 20 procent av befolkningen med inkomster som understiger brytpunkten är biståndstagare. Det utmärkande individualistiska draget i det svenska systemet gör vidare att alla förmånstagare behandlas så lika som möjligt vilket skiljer det svenska systemet från andra biståndssystem. Små eller inga skillnader görs mellan hur män och kvinnor behandlas eller t.o.m. kvinnor med små barn.¹³ Det krävs mer av kvinnor med små barn i Göteborg och Helsingborg i förhållande

¹¹ ESOPO, Evaluation of Income Support Policies at the Local Urban Level: Income support measures for the poor in European Cities, Yves Bonny och Nicoletta Bosco, 2002 (1996). Jämförelser har gjort på lokal nivå mellan Göteborg-Helsingborg (Sverige), Bremen-Halle (Tyskland), Rennes-Saint Étienne (Frankrike), Barcelona Vitoria (Spanien), Turin-Milan-Cosenza (Italien) och Lisbon-Porto (Portugal).

¹² Jfr s. 96–99 i studien.

¹³ Detta till skillnad från bl.a. de sociala biståndssystemen i t.ex. Tyskland och Storbritannien och flera andra länder där det familjeorienterade synsättet gör att mödrar till unga barn behandlas på ett helt annat sätt än andra hjälpsökande.

till andra undersökta städer när det gäller att visa att de är aktivt arbetsökande för att beviljas bistånd. Det ekonomiska stödet är generöst i de undersökta svenska städerna och det mest generösa av alla studerade städer och täcker inte bara grundläggande behov utan också personliga kostnader (tvätt m.m.), fritidsaktiviteter (t.ex. dagstidning) och sociala kontakter. Dessutom utgår bidrag till bostadskostnader. I en studie från OECD (1992) framgår att Sverige var det land med den högsta delen av BNP som lades ned på aktiva åtgärder i förhållande till ekonomiskt stöd.

6.4 Rätten till bistånd för utländska medborgare i några andra EU- och EES-länder

6.4.1 Danmark

Bor man i Danmark och hamnar i en allvarlig ekonomisk situation har man rätt till bistånd. Vilken typ av bistånd en hjälpsökande är berättigad till beror på hur länge han eller hon har bott i Danmark. Man kan få hjälp med bl.a. kostnader för medicin, tandläkarhjälp och särskilda utgifter för barn.

Särskilda regler gäller för nordiska medborgare och EU-medborgare som i princip jämställs med danska medborgare. Socialt bistånd utgår i två huvudformer; kontanthjälp och starthjälp. Start-hjälp är en mer begränsad hjälpform än kontanthjälp. I princip krävs för rätt till annat än starthjälp bosättning i Danmark under sju av de senaste åtta åren. Med bosättning i Danmark jämställs boende i annat EU/EES-land om dessa personer är berättigade till bistånd enligt EG-rätten.

Den danske lov 10 juni 1997 om aktiv social politik

Enligt 2 kap. 3 § första stycket har envar, som uppehåller sig lagligt i Danmark, rätt till hjälp enligt lagen.

Enligt 2 kap. 3 § andra stycket krävs för att få ”vedvarende hjælp” till försörjningen att mottagaren skall

1. vara dansk medborgare
2. vara medborgare i EU/EES-land eller familjemedlem till en sådan person och vara berättigad till uppehåll efter gemenskapsrättens regler eller
3. omfattas av ett avtal enligt 2 kap. 4 §.

Av 2 kap. 3 § tredje stycket framgår att hjälp till försörjning anses som "vedvarende" om den har utgetts i mer än ett år eller kan beräknas att utgå i mer än ett år.

Av 2 kap. 4 § framgår att genom avtal med andra stater eller internationella organisationer kan personer som inte är danska medborgare, ges rätt till "vedvarende" hjälp till försörjning vid uppehåll i Danmark.

I 2 kap. 3 § fjärde och femte stycket finns vidare regler om hemsändning och vilken bedömning som skall göras i dessa fall.

Enligt 2 kap. 5 § kan personer som uppehåller sig i utlandet inte få hjälp enligt denna lag. Dock kan hjälp utgå under tillfällig vistelse i utlandet enligt vissa undantagsregler. En dansk medborgare som har uppehållit sig många år i utlandet kan i vissa fall enligt bestämmelser i 2 kap. 6 § få hjälp till sin försörjning om en hemresa därvid kan undvikas och övriga omständigheter talar för detta.

Det finns en särskild introduktionsersättning till flyktingar och invandrare som är med i kommunens introduktionsprogram. Asylsökande har inte rätt till kontanthjälp, dagpenning eller andra sociala förmåner så länge de får sin asylsak behandlad. Äldre invandrare med otillräcklig pension kan få vissa tillskott.

I Danmark finns det också en särskilt ekonomisk hjälpförmån som kan utgå för att åka tillbaka till sitt hemland. Förutsättningen för att erhålla hjälp är att den hjälpsökande önskar ta stadigvarande uppehåll i hemlandet och inte själv kan betala resan för att åka hem. Hjälpen kan omfatta bl.a. resa, transport av egendom, etablering i hemlandet och medicin.

Äldre utländska medborgare har rätt att få försörjningshjälp i *hemlandet* om de har permanent uppehållstillstånd och har haft uppehållstillstånd i fem år, har fyllt 65 år eller uppfyller kriterierna för förtidspension. Vissa asylsökande kan också få hjälp att åka hem. Flyktingar och invandrare behåller sina uppehållstillstånd i 12 månader efter hemresan och kan därefter ansöka om att få uppehållstillståndet förlängt i ytterligare 12 månader.

Genom en ny bestämmelse i 4 kap. § 12 a lov om aktiv socialpolitik gäller följande.

Personer med visse former for opholdsret

§ 12 a. Personer og deres familiemedlemmer, som har ret til at opholde sig her i landet i medfør af de fællesskabsretlige regler om ophold for førstegangsarbejdssøgende, og personer, der har ret til ophold i op til 3 måneder uden administrative betingelser, kan alene få hjælp i forbindelse med hjemrejse.

Av den danska bestämmelsen framgår att personer som har rätt att vistas i Danmark enligt gemenskapsbestämmelser som förstagångsarbets sökande eller i tre månader utan krav på någon administrativ registrering inte har rätt till löpande bistånd utan endast rätt till hjälp i samband med en hemresa. Bestämmelsen trädde i kraft den 16 april 2004.

6.4.2 Finland

I Finland finns det en rätt till socialt bistånd enligt Socialvårdslagen från 30 december 1997 som trädde i kraft den 1 mars 1998.

Socialvårdslagen fastställer kommunens skyldighet att sörja för allmänservice, dvs. socialarbete, rådgivning i uppfostrings- och familjefrågor, hemservice, boendeservice, anstaltsvård, familjevård och stöd för närståendevård. Därtill skall kommunen tillhandahålla övriga socialvårdstjänster som anges i socialvårdslagen, om vilka separata lagar stiftats. Socialt bistånd är uttryck för ett yttersta ansvar och ges till personer som tillfälligt eller under längre tid inte har förmåga att försörja sig.

Det finns inga nationalitetskrav i den finländska lagstiftningen. Enligt 19 § 1 mom. i den finska grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Denna grundläggande rättighet gäller alla personer som omfattas av Finlands lagstiftning oberoende av nationalitet.

Social service anordnas för kommunens invånare. Nivån på biståndet bestäms nationellt. Det finns dock en särskild lag som reglerar socialt bistånd till immigranter eller personer som vistas i kommunen, lag om utkomststöd.

3 kap. 13 § socialvårdslag har följande lydelse.

Såsom till socialvården hörande uppgifter av det innehåll och den omfattning som i varje särskilt fall föreskrivs skall kommunen sörja för att

- 1) social service anordnas för kommunens invånare,
- 2) utkomststöd ges personer som vistas i kommunen,
- 3) sociala understöd betalas till kommunens invånare,
- 4) handledning och rådgivning anordnas beträffande förmånerna inom socialvården och det övriga socialskyddet och utnyttjandet av dessa,
- 5) information tillhandahålls beträffande socialvården och det övriga socialskyddet,
- 6) utbildnings-, forsknings-, försöks- och utvecklingsverksamhet rörande socialvård och annat socialskydd anordnas, samt att
- 7) invånarna beviljas sociala krediter.

Utöver vad som är stadgat i 1 mom. är kommun skyldig att även i övrigt inom sitt område verka för utvecklande av de sociala förhållandena och avhjälpan av sociala missförhållanden.

Av 3 kap. 14 § socialvårdslagen framgår att med *kommuns invånare* avses person som har i lagen om befolkningsböcker (141/69) avsedd hemort i kommunen. Vidare framgår av 3 kap 14 § att om någon inte har sådan hemort betraktas han som invånare i den kommun där han vistas.

Enligt 3 kap. 15 § socialvårdslagen skall kommunen i brådskande fall eller där omständigheterna annars förutsätter det ombesörja anordnandet av anstaltsvård och annan social service även för annan person än kommunens invånare.

Utkomststödet är ett ekonomiskt stöd inom socialvården som beviljas i sista hand i syfte att trygga en persons eller familjs utkomst i situationer där personens eller familjens inkomster och förmögenhet inte räcker till att täcka de nödvändiga dagliga utgifterna. Betalningen av utkomststöd grundas sig på lagen om utkomststöd (1412/1997). Utkomststödet beviljas av kommunen.

2 § lag om utkomststöd har följande lydelse.

Rätt till utkomststöd

Rätt till utkomststöd har var och en som är i behov av stöd och inte kan få sin utkomst genom förvärvsarbete, verksamhet som företagare, med hjälp av andra förmåner som tryggar utkomsten, genom andra inkomster eller tillgångar, genom omvårdnad från en sådan persons sida som är försörjningspliktig gentemot honom eller på något annat sätt.

I 14 § lagen om utkomststöd ingår specialbestämmelser som kompletterar 13 § socialvårdslagen.

14 § lagen om utkomststöd har följande lydelse.

Sökande och beviljande av utkomststöd

Utkomststöd beviljas på ansökan av organet i den kommun inom vilken personen eller familjen stadigvarande vistas.

Om personen eller familjen annat än tillfälligt vistas i flera kommuner än en, beviljas utkomststöd av organet i den kommun inom vilken personen eller familjen vistas då utgifterna uppkom.

Om behovet av stöd är brådskande, beviljas utkomststödet av organet i den kommun där familjen eller personen vistas då ansökan görs.

I huvudsak reglerar 14 § lagen om utkomststöd ansvaret mellan kommunerna att ordna stöd, men tolkningen av den spelar en roll också vid en bedömning av när och i vilken utsträckning en utländsk medborgare kan omfattas av utkomststödssystemet i Finland.

Enligt 14 § lagen om utkomststöd kan kommunen vara skyldig att bevilja en utlänning utkomststöd,

- (a) om denne vistas i kommunen stadigvarande eller
- (b) om behovet av stöd är brådskande.

Rekvisitet för stadigvarande vistelse har i lagstiftningen (14 § andra stycket) utformats som ”om personen eller familjen annat än tillfälligt vistas i flera kommuner än en”. En utländsk medborgare kan ha rätt till utkomststöd även i det fall han eller hon inte har det nödvändiga tillståndet till vistelse i landet.

Då man tar ställning till de förutsättningar för beviljande av utkomststöd som nämns i 2 § lagen om utkomststöd är det av betydelse i vilken utsträckning den sökande antas ha behov av stöd och i vilken utsträckning han eller hon antas kunna få sin utkomst på annat sätt än med hjälp av utkomststödet. En ansökan om utkomststöd kan – som tidigare nämnts – inte avslås enbart med hänvisning till att nödvändiga tillstånd att vistas i landet saknas.

Enligt huvudregeln beviljas utkomststöd av organet i den kommun inom vilken personen eller familjen stadigvarande vistas (14 § 1 mom. lagen om utkomststöd).

I motiveringen till regeringens proposition med förslag till lag om utkomststöd konstateras att den stadigvarande vistelsekommunen i allmänhet är den kommun där personen eller familjen har

sin stadigvarande bostad. Vidare framhåller regeringen att bestämmelsen också innebär att vistelsekommunen skall fastslås självständigt för varje understödmottagare. Detta betyder att familjemedlemmarna kan ha olika vistelsekommuner i den mening som bestämmelsen avser.

Bestämmelserna i 14 § 2 mom. gäller situationer då personen eller familjen har flera vistelsekommuner som kan anses vara stadigvarande. Utkomststöd beviljas av organet i den kommun där personen eller familjen vistats då utgifterna uppstått.

Om den stadigvarande vistelsen sker delvis i Finland och delvis utanför landets gränser, begränsas vistelsekommunens ansvar till de utgifter, som uppstått på grund av vistelse i kommunen.

Kortvarig eller sporadisk vistelse i någon annan än den stadigvarande hemkommunen leder oftast inte till att vistelsekommunen blir ansvarig för att bevilja utkomststöd. Ansvaret gäller den sökandes stadigvarande vistelsekommun. Av detta följer att utkomststöd enligt huvudregeln inte beviljas om personen inte har en stadigvarande vistelsekommun i Finland. Eftersom den stadigvarande vistelsen bestäms självständigt för varje person, kan det hända att till exempel den ena maken anses vistas i Finland stadigvarande och den andra tillfälligt.

Bara i brådskande fall kan kommunen bli skyldig att bevilja en person som tillfälligt vistas i kommunen, även en utlänning, utkomststöd (14 § 3 mom. lagen om utkomststöd).

Enligt motiveringen i regeringens proposition skall då bara en nödvändig del av utkomststödet beviljas, till exempel för färdbiljett till den egentliga hemkommunen och nödvändiga hälso- och sjukvårdsutgifter. I sådana fall kan det dessutom beaktas att 15 § lagen om utkomststöd föreskriver att utkomststöd vid behov kan beviljas och utbetalas för kortare tid än en månad, till och med för en dag. Av propositionen framgår också att utgångspunkten är att de utgifter som beaktas skall ha uppkommit i en kommun i Finland.

Det är av betydelse vilken karaktär en utlännings vistelse i Finland har då man bedömer om han eller hon kan anses bo i landet stadigvarande och om han eller hon har rätt till utkomststöd med stöd av 2 § lagen om utkomststöd. Utlänningens resehandlingar ger information om vistelsens karaktär.

Med turist avses här en utlänning, som kommer till Finland för turism eller någon därmed jämförbar kortvarig vistelse (högst tre månader). En sådan person kan inte anses vistas i Finland stadig-

varande på sätt som 14 § 1 mom. lagen om utkomststöd avser. Beviljande av utkomststöd kan då komma i fråga bara i brådskande fall med stöd av 14 § 3 mom. i samma lag.

En grundförutsättning för att få utkomststöd är då att den sökande är i behov av stöd. Huvudsakligen skall man utgå ifrån att en turist som kommer till Finland har med sig nödvändiga tillgångar för vistelsen och för hemresan. Då dessa tillgångar saknas kan en utlänning avvisas, såsom tidigare konstaterats.

En turist som råkat ut för penningbrist skall så fort som möjligt återvända till sitt hemland, också om hans eller hennes visum skulle vara i kraft. Följaktligen kan det anses att behovet av utkomststöd även i vidare bemärkelse begränsas bara till kostnader för hemresa samt till de matutgifter och andra nödvändiga utgifter, som uppstår innan turisten rimligtvis hinner återvända till sitt hemland. Enligt 15 § lagen om utkomststöd kan utkomststöd – som tidigare nämnts – vid behov begränsas till att avse kortare tid än en månad, t.o.m. avseende en dag.

Utkomststödet kan av särskilt skäl användas för betalning av utgifter som förorsakats av sökandens uppehälle, till exempel genom att han eller hon får en färdbiljett eller en betalningsförbindelse avsedd för att skaffa mat (16 § 2 mom. lagen om utkomststöd). Ett särskilt skäl kan exempelvis vara att den sökande visat sig vara oförmögen att se till att de tillgångar, som han eller hon har varit tvungen att ha vid inresa i landet och med vilka han eller hon skulle ha bekostat sin vistelse här, räcker till.

Om en utländsk medborgares vistelse i Finland grundar sig på ett uppehållstillstånd som är i kraft kan man anse att han eller hon stadigvarande vistas i landet åtminstone om uppehållstillståndet avser en permanent vistelse. Om en utländsk medborgare vistas i Finland utan nödvändigt uppehållstillstånd kan vistelsen i landet som regel inte anses som stadigvarande. I sådana fall kan det vanligen förutsättas, liksom för turister, att utlänningen så fort som möjligt reser till sitt hemland. Då begränsas ett eventuellt utkomststöd till nödvändiga rese- och andra utgifter. Utkomststöd kan beviljas bara om utlänningen inte har möjlighet att hjälpa sig själv till exempel med de medel som en turist förväntas använda sig av i första hand.

En utlänning som fått uppehållstillstånd på grund av studier har inte rätt att i Finland få studiestöd. En utländsk medborgare som fått uppehållstillstånd på grundval av studier skall således huvudsakligen kunna klara sig utan utkomststöd. I annat fall skall

personen återvända till sitt hemland eftersom förutsättningarna för uppehållstillståndet med tanke på försörjningen inte längre finns och uppehållstillståndet kan då återkallas.

För asylsökande och flyktingar finns särskilda bestämmelser liksom för personer som återflyttat till Finland från forna Sovjetunionen.

Det finns ingen särskild praxis eller särreglering när det gäller arbetssökande.¹⁴

6.4.3 Frankrike

RMI (Revenu minimum d'insertion) är en statlig ersättning utan individuella variationer. Ersättningen varierar bara i förhållande till antalet hushållsmedlemmar och tillgångar. Den ersättning som utgår för boende kan dock variera från en person till en annan.

Filosofin bakom RMI är att även en fullt arbetsför person utan allvarliga fysiska och psykiska handikapp som hindrar honom eller henne från att arbeta och utan andra åtaganden som barn att försörja skulle kunna ha rätt till socialt bistånd.¹⁵ Detta var en nyhet i Frankrike när RMI introducerades 1988.

Syftet med RMI var inte att ersätta de olika specialutformade förmåner som finns på olika områden och för olika grupper utan i stället att täppa till de hål som fanns i de existerande bidragen. RMI kommer i andra hand efter de särskilda bidrag som kan finnas. Personer under 25 år har inte rätt till RMI om de inte har egna barn eller är gravida.¹⁶ Franska medborgare och utländska medborgare med stadigvarande bosättning (kriteriet stadigvarande bosättning bedöms i relation till uppehållstillståndsfrågan) kan ha rätt till RMI. Som bosättningskriterium används begreppet (lasting and regular residence). Invandrare har möjlighet att få RMI om de bott i Frankrike i tre år.¹⁷

¹⁴ Uppgifter inhämtade under hand från Finland.

¹⁵ ESOP, s. 10.

¹⁶ Även i Nederländerna får personer under 23 år bara undantagsvis del av socialt bistånd. De förväntas i stället delta i olika arbetsmarknadsprojekt jfr OECD (1998), *The Battle against Exclusion*, volume 2, *Social Assistance in Belgium, the Czech Republic, the Netherlands and Norway* s. 24.

¹⁷ ESOP, s. 27.

6.4.4 Norge

Kommunen har ansvaret för socialtjänsten och har organiserat den på olika sätt i olika kommuner. Socialtjänsten skall ge service till alla som bor eller uppehåller sig i kommunen. Alla beslut om bistånd enligt socialtjänstlagstiftningen kan överklagas till fylkesmannen som representerar staten på regional nivå.

Kapitell 1 § 1–2. Lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) *Lovens virkeområde*.

Lovens bestemmelser om tjenester og tiltak gjelder for alle som oppholder seg i riket. Kongen kan gi forskrifter som begrenser anvendelsen av loven på personer som ikke er norske statsborgere, eller som ikke har bopel i riket. Kongen kan også gi forskrifter om anvendelse av loven på personer som oppholder seg i utlandet, men som har tilknytning til riket.

Kongen kan gi forskrifter om lovens anvendelse på Svalbard.

Alla som inte kan sörja för sig själva genom arbete eller på annat sätt har rätt till ekonomiskt bistånd enligt lagen. Bistånd är att se som samhällets yttersta skyddsnät och skall tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Biståndet är behovsprövat och utgår efter den enskildes behov. Socialtjänsten skall både pröva den enskildes ekonomiska situation som de utgifter för vilka bistånd söks.

Möjligheten att begränsa rätten till bistånd enligt 1 § socialtjenesteloven till andra nationaliteter än norska medborgare har använts och föreskrifter har meddelats enligt vilka asylsökande undantagits från rätten till bistånd.

Vidare har personer som inte har laglig uppehållsrätt (lovlig opphold) inte rätt till ekonomiskt stöd. Om de inte kan försörja sig själva har de endast rätt till nödvändig omsorg till dess de är skyldiga att lämna landet. Efter denna tidpunkt och fram till dess de faktiskt lämnar landet har de en rätt till hjälp i nödsituationer (mat och tak över huvudet om natten) i en akut kris.

Den norska föreskriften till socialtjenesteloven ser ut på följande sätt.

§ 1–1. Personer som ikke har lovlig opphold i riket.

Personer som ikke har lovlig opphold i riket har ikke rett til økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester kapittel 5.

Kan vedkommende ikke dra omsorg for seg selv, har han eller hun bare rett til nødvendig omsorg etter loven inntil vedkommende etter utlendingsloven med forskrifter har plikt til å forlate landet.

Utländska medborgare som inte har bosättning i Norge har inte rätt till hjälp till täckning av utgifter till fortsatt uppehåll i landet. Även om en person enligt dessa regler inte har rätt till hjälp har den som inte kan försörja rätt till nödvändig omsorg till dess han eller hon kan lämna landet. I praxis är det fråga om mat och tak över huvudet till dess första lediga plats på flyg, tåg eller båt finns tillgänglig till hemlandet.

Det är inte reglerat vad som krävs för att en person skall anses ha bosättning i Norge (bopel). Frågan avgörs konkret i förhållande till hur länge personen vistats i landet, hur länge vistelsen är avsedd att pågå, hur länge vederbörande kan uppehålla sig i landet enligt de tillstånd som meddelats honom eller henne. I praxis har bestämmelsen mest aktualitet när det gäller turister varför uppehållets längd saknar betydelse.

Den norska föreskriften till sosialtjenesteloven ser ut på följande sätt:

§ 1–3. Personer som ikke har bopel i riket.

Personer som ikke er norske statsborgere og som ikke har bopel i riket, har ikke krav på hjelp etter lov om sosiale tjenester til dekning av utgifter til fortsatt opphold i riket, med mindre annet følger av avtale Norge har inngått med vedkommende persons hjemland, eller dersom vedkommende har tillatelse til å bli i landet til en søknad om oppholdstillatelse er ferdigbehandlet hos utlendingsmyndighetene.

Kan vedkommende ikke dra omsorg for seg selv har han/hun bare rett til nødvendig omsorg inntil vedkommende kan forlate landet, med mindre annet følger av avtale som nevnt i første ledd.

Arbetsökandeproblematiken har inte föränlett några särskilda lagstiftningsåtgärder i Norge. I Norge tolkas reglerna som att rätten till uppehåll som arbetsökande enligt EG-rätten förutsätter att den arbetsökande också kan försörja sig.¹⁸

6.4.5 Tyskland

I Tyskland har rätten till socialt bistånd traditionellt grundat sig på bosättning och byggt på tesen om fullt sysselsatta arbetstagare och en manlig familjeförsörjare. Syftet har varit att tillhandahålla ett

¹⁸ Uppgifter inhämtade under hand från Norge.

tillägg till existerande förmåner. Fattigdom i Tyskland har länge betraktats som en marginell och skamfylld position.¹⁹

Socialtjänsten administreras av de lokala myndigheterna men finansieras av delstaterna. Det tyska systemet skiljer sig från andra länders genom att det är subsidiärt i förhållande till solidaritet inom familjen. Föräldrar har ekonomiska skyldigheter gentemot vuxna barn som bor hos dem och vice versa (i vissa städer gäller det även föräldrar och barn som inte bor tillsammans). Enligt samma synsätt kommer familjerättsligt underhåll före socialt bistånd vilket leder till att personer som skilt sig inte söker bistånd. Det familjeorienterade synsättet gör att mödrar till unga barn behandlas på ett helt annat sätt än andra hjälpsökande. Det tyska systemet är inte lika generöst som t.ex. det svenska.

Den tyska lagstiftningen innehåller i och för sig nationalitetsvillkor.²⁰ Den jämställer dock alla EU-medborgare med tyska medborgare. En annan förutsättning som lagstiftningen vilar på är bosättning i landet. Tyska medborgare som normalt bor utomlands kan under vissa förutsättningar få socialt bistånd i vissa speciella akutsituationer.

Den garanterade nivån sätts av delstaterna. Den varierar mellan € 282 till 297 per månad beroende på delstat (situationen den 1 juli 2003).

Fr.o.m. den 1 januari 2005 har lagstiftningen som reglerar systemet med socialt bistånd i Tyskland ändrats. Detta sammanhänger med att arbetslöshetsförmånerna i Tyskland görs om.

Fr.o.m. den 1 januari 2005 finns "Arbeitslosengeld II" (unemploymentbenefit II) för personer som är arbetsföra men arbetslösa sedan en viss tid – i kontrast till "Arbeitslosengeld I" (unemploymentbenefit I) som är en försäkringsbaserad förmån.

En person som kommer till Tyskland utan att bo där har inte rätt till Arbeitslosengeld II. En förutsättning för sådant bistånd är stadigvarande bosättning.

Enligt den nya lydelsen av § 23 SGB XII (section 23 of part 12 of the social code) skall alla utländska medborgare som vistas i Tyskland oavsett anledning ha rätt till socialt bistånd oavsett om de är EU-medborgare eller inte. Det bistånd som ges är mer begränsat än det som ges till personer som är bosatta i Tyskland. Personer som kommer till Tyskland enbart i syfte att få socialt bistånd

¹⁹ ESOP, s. 22.

²⁰ Källa Missoc. General conditions. Nationals; all EU-members, persons granted political asylum; other foreigners (with restrictions).

utestängs dock från ersättning om inte socialt bistånd är nödvändigt i en nödsituation.

6.4.6 Storbritannien

Personer som kommer till Storbritannien från andra medlemsländer i enlighet med EG-rättens regler behandlas likvärdigt med brittiska medborgare när det gäller rätten till försörjningsstöd.²¹

För att kunna göra gällande rätt till försörjningsstöd måste alla hjälpsökande som kommer till Storbritannien från utlandet även om de redan är bosatta i Storbritannien uppfylla ett krav på stadigvarande bosättning (habitual resident test). Syftet med kravet är att förhindra att personer med ingen eller liten anknytning till Storbritannien och som inte har för avsikt att bosätta sig i Storbritannien får tillgång till sociala förmåner. Beslutsfattare beaktar följande faktorer: Om den hjälpsökande återvänder till tidigare stadigvarande bosättning, anknytningen till Storbritannien, vilka avsikterna är med vistelsen i Storbritannien, anledningen till inresan, tidigare utfört arbete och hur länge bosättningen varat i ett annat land.

Personer från de nya 8 medlemsstaterna²² kan erhålla samtliga sociala förmåner i Storbritannien bl.a. försörjningsstöd efter det att de arbetat i landet i 12 månader. Dessförinnan har de rätt till en begränsad uppsättning av sociala förmåner.²³

Personer som kommer till Storbritannien som är tredjelandsmedborgare och som är föremål för invandringskontroll inklusive de som har arbetstillstånd i Storbritannien och som kommer till Storbritannien under förutsättning av att de kan försörja sig är exkluderade från vissa typer av sociala förmåner.²⁴

Tredjelandsmedborgare som tillåts resa in och stanna i Storbritannien under förutsättning av att de kan bli försörjda av släktingar/vänner har inte rätt att kräva inkomstprövade förmåner inom fem år efter ankomsten i Storbritannien. Syftet är att skattebetalarna i Storbritannien inte skall vara skyldiga att bidra till deras försörjning.

²¹ Income support har översatts till försörjningsstöd.

²² Det finns inga restriktioner när det gäller Cypern och Malta.

²³ De kan vara berättigade till child tax credit, working tax credit, child benefit, housing benefit och council tax benefit.

²⁴ De är exkluderade bl.a. från attendance allowance, carers allowance, child benefit, council tax benefit, disability living allowance, income support, income based jobseekers' allowance.

6.5 Översikt av tjänster för funktionshindrade personer vid flyttning inom Norden

Uppgifterna är hämtade från Rapport från arbetsgruppen för nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster till Nordiska socialpolitiska kommitén i januari 2004 och handlar om hur personlig assistans bedöms i de nordiska länderna.

	<i>Tjänster/bistånd från hemlandet under vistelse i annat land</i>	<i>Tjänster/bistånd från vistelselandet vid tillfällig vistelse</i>	<i>Möjlighet att ansöka om tjänster/bistånd före flyttningen</i>
PERSONLIG ASSISTANS			
Danmark: Hjelpeordning, Ledsagelse, Lov m social serviceL 77-78 §§. ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> – aktivering eller revalidering, – viss uddannelse, – visse typer lægebehandling, – samvær med egne børn, – ferieophold, – hvis ganske særlige forhold.²⁾ 	Den som oppehåller sig lovligt har rätt till hjälp (enligt vistelsens karaktär). (Serviceloven 2 §)	I princip möjligt, men i praktiken svårt att konstatera att förutsättningarna enligt dansk lag uppfylls. ³⁾
Island: Hjemmehjælp i overstemmelse med lov om sociale tjenester nr. 40/1991. Udvidet hjælp enligt lov om tjenester til handicappede nr. 59/1992.	Handikappede personer, der studerer i et andet nordisk land kan få udvidet hjælp fra staten.	Den som opholder sig lovligt i landet har rett til personlig assistance. Dette gælder både for social hjemmehjælp enligt lov om sociale tjenester og for hjælp uvidet enligt lov om tjenester til de handicappede.	Det er muligt at søge om bistand, for personen flytter, hvis det foreligger, i hvilken kommune vedkommende har i sinde at bosætte sig. Denne mulighed omtales ikke i lovgivningen, men er mulig i praksis.
Finland: Personlig hjälpare, Handikappserviceagen och -förordningen.	Kortvarigt (ex. ferier). Dock beroende av tillgängliga resurser i kommunen. ⁴⁾	Om vistelsen beror på arbete, studier eller liknande. ⁵⁾	Nej. Kommunen anses inte skyldig att behandla en ansökan som inlämnats före flyttningen. ⁶⁾
Norge: Brukerstyrt personlig assistanse, Sosialtjenestel 4-2 §, Rundskriv I-20/2000.	Enligt prövning.	Enligt prövning.	I princip möjligt, men i praktiken svårt att konstatera att förutsättningarna enligt norsk lag uppfylls. ⁷⁾
Sverige: Assistansersättning (LASS, 1993:389), Personlig assistans (LSS 1993:387)	LASS-stöd kan medtas under ett år, LSS-stöd endast kortvarigt (ex. ferier).	Nej. LASS förutsätter socialförsäkringstillhörighet i Sverige. LSS förutsätter bosättning i en kommun	Nej. Inom Sverige: Ja (Förhandsbesked enligt LSS 16 § ⁹⁾).

1) Vejledning om Sociale tilbud til voksne med handicap, VEJ nr 58 af 10/03/1998, Kapitel 7–8. Se även Lov om kompensation til handicappede i erhverv nr 55 29/01/2001 (bl.a. personlig assistance till handicappede i erhverv och under efter- og videreuddannelse).

2) Socialministeriets bekendtgørelse nr. 108 af 17. februar 1998, om betingelser for i særlige tilfælde at få hjælp efter lov om social service under midlertidigt ophold i udlandet.

3) Vejledning om Sociale tilbud til voksne med handicap, VEJ nr 58 af 10/03/1998, punkt 83: Hvis en person med hjelpeordning flytter til en anden kommune, bør en ansøgning om hjelpeordning indgives til den nye

bopælskommune i så god tid, at der er mulighed for at behandle sagen færdig med henblik på at yde hjælpen straks, når flytningen er sket. Tilflytningskommunen bør efter modtagelsen tage kontakt med den pågældendes tidligere opholdskommune med hensyn til oplysninger om tidligere ydet hjælp. Ved et sådant samarbejde mellem kommunerne vil det være muligt at yde hjælpen, så snart flytningen er sket.

4) Enligt lagen (9 § 1 st) ersätts kostnaderna "helt eller delvis". Högsta förvaltningsdomstolen 1990 A 116: Personlig assistent kunde beviljas en svårt rörelsehindrad person för resa till Kanarieöarna, dock enl. kommunens resurser.

5) Socialvårdslagen 15 §, – förordningen 4 §. Högsta förvaltningsdomstolen 28.2.1997 T 433: En person med hemkommun i Sverige hade rätt till personlig assistent och färdtjänst medan han vistades i Finland som konvalescent efter en trafikolycka.

6) Kuopio länsrätt 11.2.1999 (Skr: avgörandet kan kritiseras).

7) Sosialdepartement tolker loven slik at i visse tilfelle kan kommunen ikke avslå å behandle en søknad med den begrunnelse at søker bor i annen kommune. Dette gjelder i de tilfelle søkerne har et så omfattende pleie- og omsorgsbehov at de ikke kan flytte uten at det står et tjenestetilbud klart for dem i tilflytningskommunen. Begrunnelsen er at det ville innebære en begrensning i retten til å bosette seg der man ønsker. Skr: jmfr. Biståndskonventionen art. 9.

8) Skr: Obs dock Biståndskonventionen art. 6 (i förhållande till LSS 16 § 3 st.: hjälp vid tillfällig vistelse inom Sverige).

9) LSS 16 §: Om en person [] tänker bosätta sig i en kommun, skall kommunen på ansökan meddela förhandsbesked om rätten till insatser från kommunen []. Som skall utan dröjsmål planera och förbereda insatser som förhandsbeskedet ger den enskilde rätt till om han bosätter sig i kommunen. Förhandsbeskedet gäller under sex månader [].