

Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
kopia till: s.sof@regeringskansliet.se

Yttrande över slutbetänkandet Hållbar socialtjänst - En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)

Ert dnr S2020/06592

Sammanfattning

Kammarrätten avstyrker på det presenterade underlaget att möjligheten att påföra kommunerna s.k. särskild avgift avskaffas.

Kammarrätten anser att frågan om hur bestämmelserna om bistånd ska utformas bör beredas vidare i lagstiftningsarbetet. Detsamma gäller vissa frågor kring delegationsmöjligheterna i ärenden på socialtjänstens område.

Kammarrätten tillstyrker förslagen i övrigt.

Kammarrätten har vissa närmare synpunkter som presenteras nedan.

Särskild avgift

Förtroendet för rättvisan kräver att en domstols dom verkställs. Om enskilda som fått rätt i domstol i praktiken inte får det de har rätt till kommer det att undergräva förtroendet för rättsstaten.

Reglerna om särskild avgift infördes för att kommuner inte gjorde vad som ankom på dem genom att enskilda som fått rätt i domstol inte fick de insatser det beslutats om. Detta var då ett reellt problem.

Reglerna om särskild avgift är inte enkla att tillämpa. Det är möjligt att reglerna inte i alla delar är ändamålsenliga och behöver ses över. Utredningen föreslår emellertid att de avskaffas. Skälen som framförs är att det inte är ovilja att verkställa domar som ligger bakom att enskilda inte får de insatser de har rätt till enligt dom och att det finns andra verktyg för att se till att kommunerna följer domar.

Enligt kammarrättens mening visar inte det underlag utredningen presenterar att det är som den påstår. Dess förslag vinner mycket svagt, om ens något, stöd i de utredningar den hänvisar till och några egna, övertygande undersökningar redovisas inte heller. Utredningen hänvisar till ett allmänt tillsynsansvar men redovisar inte hur detta i praktiken ska fungera i ett enskilt fall. Det är säkert rätt att det inte är ovanligt att svårigheter att planera eller bristande planering är en nyckelfaktor när domar inte verkställs, men kommunerna har och måste ha ett långtgående ansvar också för sin planering.

Sammantaget avstyrker kammarrätten att förslaget genomförs med det underlag som presenteras som grund. Ska man i det fortsatta lagstiftningsarbetet gå vidare i den riktningen måste en närmare analys göras. Framför allt måste man då fundera på vilka konsekvenser ett sådant förslag kan få i en tid då kommunernas resurser blir allt mindre. Analysen måste även omfatta de fall som i dag verkställs och inte bara de som i dag leder till en särskild avgift för kommunen.

Utformningen av biståndsbestämmelserna

Utredningen föreslår att reglerna om bistånd ändras. Ändringarna framstår för kammarrättens snarast som en lagteknisk översyn. Vad som i övrigt anförs av utredningen ger emellertid intryck av att ambitionen är större än så.

Utredningen pekar på att rättsutvecklingen inte lett fram till ett tydligt rättsläge och att det i vissa avseenden är oklart vilka rättigheter som bestämmelserna ger. Kammarrätten håller i och för sig med om detta och instämmer i att det är ett problem. Ett exempel utgör de otaliga mål som gäller rätt till särskilt boende.

Utredningen pekar också på att kommunernas egna riktlinjer när det gäller vissa former av bistånd blivit normerande. Det kommunerna lägger som "golvregler" för den egna verksamheten blir också ett "tak" för vad domstolarna ger rätt till vid sin prövning. Det är möjligt att detta är en riktig iakttagelse.

Biståndsbestämmelserna har setts över vid flera tillfällen sedan 1980. De har ändrats fram och tillbaka. Ibland har det varit tydliga ändringar. Ofta har det varit fråga om justeringar av de begrepp som används.

Det är inte så att man genom att i lagstiftningen byta från ett abstrakt begrepp till ett annat får ett tydligt rättsläge. Tydlig rättstillämpning får man genom tydliga regler. Tydliga regler förutsätter att man mer konkret vet vad man vill. Det saknas en sådan tydlighet i förslaget.

Vill man få biståndsbestämmelser som leder fram till ett tydligt rättsläge kan man enligt kammarrättens mening heller inte väja för de mer principiella frågor som alltid är aktuella i detta sammanhang.

Den viktigaste frågan är om det är domstolarna eller andra statliga organ som ska driva utvecklingen på det sociala området eller om kommunerna med sin självbestämmanderätt inom vida ramar ska bestämma vad den enskilda medborgaren har eller inte har rätt till. När det gäller ekonomiskt bistånd är det i dag klart att samma nivåer gäller i hela landet. Här är också

rättsläget stabilt och domstolarna garanterar ytterst att detta efterlevs. När det gäller andra insatser har kommunerna mycket mer att säga till om. Det är i sig inte så konstigt och har nog inte så mycket att göra med vilka begrepp som används i bestämmelserna. Det finns mycket få principiella hållpunkter från expertmyndigheter när det t.ex. gäller rätt till särskilt boende eller vad hemtjänstinsatser bör innefatta. Det är kommunerna som ska finansiera insatserna och väga dem mot andra angelägna behov. Det är också kommunerna som ska verkställa hemtjänstinsatser och det är olämpligt att domstolarna ges en större roll i sådana verkställighetsfrågor. Upplysningsvis kan nämnas att det är mycket vanligt att överklaganden gäller frågor som är verkställighetsfrågor eller har ett mycket nära samband med verkställigheten.

Det finns lagstiftningstekniska fördelar med det förslag som utredningen presenterar jämfört med dagens regler. Förslagen kommer dock sannolikt inte att leda till ett tydligare rättsläge. Det är mycket tveksamt om det minskar kommunens möjlighet att själv bestämma vilken nivå som ska gälla i kommunen, om det är ett problem.

Enligt kammarrättens mening bör man i det vidare lagstiftningsarbetet göra ett vägval. Antingen gör man återigen ändringar i bestämmelserna som snarast är redaktionella. Då kan man gå vidare med det liggande förslaget, även om det innebär att man under en tid får en större rättsosäkerhet när inarbetade bestämmelser ersätts av andra. Eller så tar man sig på allvar an arbetet med att reformera biståndsbestämmelserna i grunden. I det senare fallet bör man enligt kammarrättens mening bestämma sig för om domstolsprövningen utanför området för ekonomiskt bistånd syftar till att garantera en allmängiltig lägsta nivå eller något mer. Man bör också fundera över om utvecklingen av rättigheter på det sociala området i så stor utsträckning som i dag ska ske genom utslag i domstol eller om fackmyndigheter bör ges en större roll.

Insatser utan behovsprövning

Utifrån de domstolsavgöranden som nämns i utredningen anser kammarrätten att det är positivt att det införs bestämmelser gällande insatser utan behovsprövning. På de skäl som anförs i utredningen instämmer kammarrätten i att en privat aktörs beslut gällande insatser utan behovsprövning inte innebär myndighetsutövning.

Förhållandet mellan socialtjänstlagen och kommunallagen

Översynen av delegationsmöjligheterna i ärenden på socialtjänstens område är välkommen. Kammarrätten anser dock att vissa frågor i denna del behöver utredas ytterligare.

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse som innebär att 6 kap. 37 § och 38 § 3 kommunallagen inte ska tillämpas vid delegering av vissa i socialtjänstlagen uppräknade ärenden. Enligt kammarrättens mening skulle det kunna finnas fler beslut som träffas av delegationsförbudet i 6 kap. 38 § 3 kommunallagen. Som exempel kan nämnas att det av 32 § LVU

framgår att socialnämnden får besluta om läkarundersökning av den unge. Det bör därför utredas och klargöras om uppräkningsen av ärenden i de föreslagna bestämmelserna i 28 kap. 5–8 §§ nya socialtjänstlagen är avsedd att vara en uttömmande reglering av vilka ärenden inom socialtjänsten som ska undantas från kommunallagens bestämmelser och kanske framförallt från 6 kap. 38 § 3 kommunallagen.

I det fortsatta arbetet bör man även se över och ta ställning till om ärenden om utreseförbud enligt LVU, som efter ändring genom lagen (2020:353) om ändring i socialtjänstlagen omfattas av nuvarande 10 kap. 4 § socialtjänstlagen, bör räknas upp i den föreslagna bestämmelsen i 28 kap. 6 § nya socialtjänstlagen.

Kammarrätten noterar att utredning inte ansett sig ha ett uttalat uppdrag att se över frågan om det bör vara förtroendevalda eller tjänstemän som ska ha beslutanderätt i individärenden eller i övrigt företräda det allmänna i processer om tvångsvård. Det är en principiell men också praktiskt viktig fråga. För kammarrättens del påverkar detta bland annat frågan om vem som är behörig att avge yttranden i mål på socialtjänstens område. I nuläget begär kammarrätten exempelvis in yttranden från socialnämnderna. Detta leder till merarbete för såväl kammarrätten som socialnämnderna jämfört med en ordning där tjänstemän avger yttranden. Kammarrätten anser att det är angeläget att dessa frågor ses över.

Detta yttrande har beslutats av kammarrättslagmannen Anders Bengtsson, kammarrättsrådet Karin Hansson och tf. kammarrättsassessorn Christine Lindström.

Anders Bengtsson

Karin Hansson

Christine Lindström