Stockholms universitet

Rätten till bostad i det sociala skyddsnätet

En rättsvetenskaplig studie om enskildas rättigheter och det allmännas ansvar

Tim Holappa

Doktorsavhandling i rättsvetenskap med inriktning mot offentlig rätt vid Stockholms universitet 2023

Rätten till bostad i det sociala skyddsnätet

En rättsvetenskaplig studie om enskildas rättigheter och det allmännas ansvar

Tim Holappa

Akademisk avhandling för avläggande av juris doktorsexamen i rättsvetenskap med inriktning mot offentlig rätt vid Stockholms universitet som offentligen kommer att försvaras fredagen den 15 september 2023 kl. 10.00 i Aula Magna, Frescativägen 6.

Abstract

The Right to Housing within the Social Safety Net. A Legal Analysis of Individual Rights and Public Responsibility

The right to housing is a human right expressed in the Swedish constitution as well as in international human rights conventions. In Sweden, however, the right to housing is not expressed as an enforceable right that individuals can request to have realised by public authorities or courts. Instead, the objective of the Swedish housing policy and the regulation on the right to housing has been that everyone should be able to demand good housing on the general housing market.

The purpose of this thesis is to examine and analyse the legal responsibility of the central and local government to realise the right to housing for individuals who cannot arrange housing themselves. The intention is that the thesis thereby will uncover legal contradictions, ambiguities or other shortcomings that may lead to a risk that the right to housing is not realised for everyone.

Methodologically, the starting point is a view of law, inspired primarily by Kaarlo Tuori's theory on critical legal positivism, as consisting of two dimensions. In addition to a normative legal order, law also consists of legal practices. The legal order, in turn, is regarded as a multi-layered normative order: in addition to the surface level with individual legal rules, the legal order also consists of deeper levels where legal elements such as general legal principles and human rights as general normative ideas are found.

The responsibility to realise the right to housing is analysed in the light of international law as well as national law. According to international law, Sweden has a responsibility to recognize and realise the right to housing for everyone. According to national law, no public authority has a clear responsibility to realise the right to housing for individuals in need. Instead, the right to housing is to be realised through several different legal frameworks that are analysed in the thesis. Firstly the right to financial housing support within the framework of social insurance. Secondly municipalities' responsibility for housing provision. Thirdly the local social services ultimate responsibility to support individuals in need.

The overall conclusion of the thesis is that the legal framework regarding the responsibility of the central and local government to realise the right to housing for those who cannot arrange housing themselves does not constitute a coherent social safety net. The support that individuals who are unable to acquire housing themselves are entitled to has the nature of emergency assistance and shelter, rather than housing of a long-term nature. Furthermore, assistance in the form of housing is often time-limited and subject to far-reaching requirements that individuals, for example, must try to acquire a home on their own. The regulation thus means that individuals who need housing and cannot arrange housing themselves risk being without state support. This is problematic if the right to housing is to be realised for everyone. How these problems are to be solved is a matter for the legislator, but this thesis contributes with knowledge of legal problems that the legal regulation entails. These problems should be addressed and the right to housing taken seriously, by all the actors involved, if the right to housing is to be realised.

Keywords: *right to housing, social rights, social human rights, housing, public law, human rights, welfare.*

Stockholm 2023
http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-219223

ISBN 978-91-8014-424-7
ISBN 978-91-8014-425-4

Juridiska institutionen

Stockholms universitet, 106 91 Stockholm

RÄTTEN TILL BOSTAD I DET SOCIALA SKYDDSNÄTET

Tim Holappa

Stockholms universitet

Rätten till bostad i det sociala skyddsnätet

En rättsvetenskaplig studie om enskildas rättigheter och det allmännas ansvar

Tim Holappa

©Tim Holappa, Stockholms universitet 2023

ISBN tryckt 978-91-8014-424-7
ISBN PDF 978-91-8014-425-4

Omslagsbild: Generad av författaren med hjälp av AI-generatorn Jasper.
Tryckeri: Universitetsservice US-AB, Stockholm 2023

Förord

Att doktorera har varit fantastiskt! Inte minst tack vare alla de människor som jag träffat, lärt känna och diskuterat min forskning med under åren. Några personer har varit extra betydelsefulla för avhandlingsarbetet. Jag vill börja med att tacka ”Team Tim” med mina handledare, professorerna Pernilla Leviner, Anna-Sara Lind och Stefan Wiklund, i spetsen.

Pernilla, tack för att du uppmuntrade mig att söka till forskarutbildningen, för att du alltid har varit tillgänglig för stora och små frågor, för våra diskussioner, dina kommentarer på otaliga textutkast och din förmåga att i mina resonemang alltid hitta en fråga som utmanat mig att ta projektet vidare. Tack Anna-Sara, för att även du tog mig under dina vingar redan innan jag blivit antagen till forskarutbildningen, för att du alltid trott på mig och mitt projekt, för att du alltid funnits till hands när det behövts och för din skarpa (offentligrättsliga) blick på mina textutkast. Stefan, tack för att du tog dig an att vara med i detta rättsvetenskapliga projekt, för att du utmanat mina tankar när det behövts och för dina givande kommentarer på mina textutkast, inte minst i projektets slutskede.

Jag vill också rikta ett särskilt tack till Thomas Erhag, som utöver att ha varit en uppskattad kollega i redaktionen för Nordisk socialrättslig tidskrift, även åtog sig att vara granskare vid mitt halvtidsseminarium. Tack för din gedigna läsning av mitt halvtidsmanus och dina tankeväckande kommentarer. Tack också till Therése Fridström Montoya som var opponent vid mitt slutseminarium. Dina kommentarer och synpunkter på mitt slutseminariemanus har varit mycket värdefulla inför färdigställandet av avhandlingen.

Under åren har jag haft otaliga diskussioner om min forskning med många kollegor inom och utanför den juridiska institutionen. Tack Åsa Örnberg för dina kommentarer på mina texter i olika skeden, framför allt i samband med slutseminariet, och våra givande diskussioner om diverse kommunalrättsliga spörsmål. Tack också Elisabeth Ahlinder, Moa Dahlin, Katarina Fast Lappalainen, Janne Flyghed, Kristian Gustafsson, Daniel Hedlund, Reb Kerstinsdotter, Annika Nilsson, Jaan Paju, Jane Reichel, Micheala Ribbing, Weddig Runquist, Johanna Schiratzki, Björn Skarp, Andrea Sundstrand, Wiweka Warnling Conradsson, Mauro Zamboni och Kavot Zillén.

Jag har därutöver haft många kollegor som bidraget till att göra åren som doktorand bättre. Tack Julia Dahlqvist för hejarop, moraliskt stöd och alla våra

samtal, inte minst via Zoom när pandemin satte sina klor om tillvaron. Tack Amanda Johansson Köves för intressanta diskussioner om våra forskningsprojekt men också om livet som doktorand. Tack Evelina Lund för alla våra samtal och tack Emelie Kankanpää Thell, inte minst för (korrektur)läsning av mitt manus. Tack Tove Lindgren och Maria Refors Legge för intressanta diskussioner, inte minst i vår lilla ”handledningsgrupp”. Tack även till Jonna Rennerskog för givande diskussioner. Jag vill också tacka övriga kollegor på juridiska institutionen som på olika sätt bidragit till arbetet med avhandlingen och för samtal och skratt över lunchbordet och i korridorerna, inte minst till mina kollegor i offentlig rätt och vid Barnrättscentrum. Därutöver vill jag särskilt tacka Louise Dane, Hevi Dawody Nylén, Sophia Frisell, Elica Ghavidel Olofsson, Anna Horn, Marie Jarnesand, Andreas Knutsson, Ivar Lavett, Denniz Sabo, William Underwood, Vera Yllner och Caroline Åvall. Jag vill också tacka all TA-personal vid juridiska institutionen som på olika sätt möjliggjort skrivandet av den här avhandlingen!

Jag har vid flera tillfällen fått möjlighet att presentera min forskning i olika sammanhang utanför den juridiska institutionen. Tack till deltagarna vid det högre seminariet i offentlig rätt vid Juridiska fakulteten på Uppsala universitet, för givande synpunkter och idéer när jag i ett tidigt skede fick möjlighet att presentera mitt forskningsprojekt. Tack till Institutet för bostads- och urbanforskning på Uppsala universitet, särskilt Bo Bengtsson, för inbjudan att presentera mitt projekt. Tack också till Nätverket för boende och välfärd vid Malmö universitet, särskilt Martin Grander, Tapio Salonen och Matilda Annemark, för att jag fått möjlighet att vara med i och presentera min forskning för nätverket.

Tack till Juridiska institutionen på Stockholms universitet som finansierat genomförandet av det här projektet och resor till forskarkonferenser samt lämnat tryckbidrag. Tack också till Stiftelsen av den 28 oktober 1982 för generösa bokbidrag under åren.

Jag vill också tacka de två kommuner från vilka jag samlat in material, framför allt enhetschefer och medarbetare vid socialtjänsten i de båda kommunerna för att de hjälpt mig få tillgång till det kommunala material som ingår i studien.

Slutligen vill jag rikta ett stort tack till mina närmaste och käraste. Tack till mina vänner, min familj och min släkt. Tack Svante för din enorma generositet och goda sällskap! Ett särskilt tack till mina föräldrar Riitta och Tuomo, för att ni alltid har stöttat mig och trott på mig! Tack Kamelia och Rex för att ni hållit mig med fötterna på jorden. Och tack Daniel, för hjälp med typografi, för att du stått ut när jag behövt ”tänka högt” och för att du är min klippa att hålla fast vid när det blåser.

Torhamn den 1 augusti 2023
Med en grå sovande hund vid min sida

Tim Holappa

Innehållsöversikt

1 Inledning 1

2 Rätten till bostad i offentligrättslig kontext – igår och idag 33

3 Rätten till bostad som mänsklig rättighet 75

4 Bostadsstöd enligt socialförsäkringsbalken 121

5 Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen 135

6 Socialtjänstens ansvar för boendefrågor 225

7 Fragmenterat och motsättningsfullt ansvar att förverkliga rätten till bostad 323

Summary in English 351

Källförteckning 357

Innehåll

FÖRKORTNINGAR M.M. IX

1 INLEDNING 1

1.1 Ämne och problemformulering 1
1.2 Syfte och frågeställningar 6
1.3 Teori, metod och material 8
1.3.1 Teoretiska utgångspunkter 8
1.3.2 Metodöverväganden 12
1.3.3 Materialurval 18
1.3.4 Forskningsetiska överväganden 24
1.4 Avgränsningar 24
1.5 Termer, begrepp och definitioner 26
1.6 Disposition 31

2 RÄTTEN TILL BOSTAD I OFFENTLIGRÄTTSLIG KONTEXT – IGÅR OCH IDAG 33

2.1 Inledning till kapitlet 33
2.2 Bostadsfrågans framväxt i rätt och politik 34
2.2.1 Från medeltid till industrialisering 34
2.2.2 Behovet av bostadspolitik uppstår 37
2.2.3 Välfärdsstatens bostadspolitik växer fram 40
2.2.4 Nedmontering av välfärdsstatens bostadspolitik 46
2.3 Rättigheter, värden och offentligrättsliga principer 50
2.3.1 Sociala rättigheter i välfärdsstaten 50
2.3.2 Grundläggande värden i välfärdsstaten 55
2.3.3 Konstitutionella perspektiv på rätten till bostad 61
2.3.4 Offentligrättsliga principer och rätten till bostad 66
2.3.5 Kommunal självstyrelse och rätten till bostad 69
2.4 Sammanfattande analys och slutsatser 72

3 RÄTTEN TILL BOSTAD SOM MÄNSKLIG RÄTTIGHET 75

3.1 Inledning till kapitlet 75
3.2 Utgångspunkter för rätten till bostad som mänsklig rättighet 76
3.2.1 Universella, odelbara, ömsesidigt beroende och sammanhängande 76
3.2.2 Människovärdet och mänsklig värdighet 77
3.2.3 Likabehandling och icke-diskriminering 80
3.2.4 Mänskliga ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter 83

3.3 Precisering och konkretisering av rätten till bostad som mänsklig rättighet 87
3.3.1 Rätten till bostad i konventionstexter 87
3.3.2 ESK-kommittén om rätten till en *lämplig* bostad 91
3.3.3 Europeiska kommittén för sociala rättigheter om *rimlig standard* 96
3.3.4 Staters ansvar att motverka hemlöshet 97
3.3.5 Staters ansvar att främja tillgången på bostäder 99
3.3.6 Rätten till bostad och barnkonventionen 100
3.3.7 Vräkningar och rätten till bostad 102
3.4 Andra mänskliga rättigheter av betydelse 106
3.4.1 Rätten till skydd för sitt hem 106
3.4.2 Rätten till liv 112
3.4.3 Förbud mot omänsklig eller förnedrande behandling 113
3.4.4 Egendomsskyddet 114
3.5 Sammanfattande analys och slutsatser 118

4 BOSTADSSTÖD ENLIGT SOCIALFÖRSÄKRINGSBALKEN 121
4.1 Inledning till kapitlet 121
4.2 Bostadsstöden är bosättningsbaserade förmåner 122
4.3 Bostadstillägg och boendetillägg 123
4.4 Bostadsbidrag 125
4.5 Sammanfattande analys och slutsatser 132

5 KOMMUNERNAS ANSVAR FÖR BOSTADSFÖRSÖRJNINGEN 135
5.1 Inledning till kapitlet 135
5.2 Utgångspunkter för kommunernas bostadsförsörjning 137
5.2.1 Kommunalrättsliga utgångspunkter 137
5.2.2 EU-rättsliga utgångspunkter 140
5.3 Planering för bostadsförsörjningen 144
5.3.1 Kommunerna är skyldiga att planera för bostadsförsörjningen 144
5.3.2 Krav på riktlinjernas innehåll och utredningsunderlag 147
5.3.3 Förhållandet mellan kommun och stat avseende bostadsförsörjning 149
5.3.4 Riktlinjer för bostadsförsörjningen i kommunal praktik 152
5.3.5 Kommunal självstyrelse genomsyrar planeringen för bostadsförsörjningen 157
5.4 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag 158
5.4.1 Rättsliga utgångspunkter för kommuners bostadsuthyrning 158
5.4.2 Definition av allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag 163
5.4.3 Kommunal bostadsuthyrning i bolagsform 165
5.4.4 Allmännytta och främjande av bostadsförsörjningen 168
5.4.5 Allmännyttan och affärsmässiga principer 171
5.4.6 Allmännytta, affärsmässiga principer och likställighetsprincipen 176
5.4.7 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag i underrättspraxis 179
5.4.8 Bolagsordningar och ägardirektiv i kommunal praktik 183
5.4.9 Kommunal självstyrelse och ökat fokus på affärsmässighet 186

5.5 Kommunal bostadsförmedling 188
5.5.1 Kommuner ska anordna bostadsförmedling (om det behövs) 188
5.5.2 Vad är (kommunal) bostadsförmedling? 191
5.5.3 Hur bostäder förmedlas i en bostadsförmedling 192
5.5.4 Bostadsförmedling och myndighetsutövning 195
5.5.5 Överlämnande av bostadsförmedling till privaträttsliga subjekt 198
5.5.6 Den enskildes ställning och bostadsförmedling 200
5.5.7 Bostadsförmedling i kommunal praktik 203
5.5.8 Kommunal självstyrelse och formell likabehandling genomsyrar bostadsförmedling 204
5.6 Kommunala hyresgarantier och bostadsbidrag 205
5.6.1 Motiven bakom kommunala stöd till boendet 205
5.6.2 Rättsliga ramar för kommunala bostadsbidrag 208
5.6.3 Rättsliga ramar för kommunala hyresgarantier 210
5.6.4 Den enskildes ställning och kommunala bostadsbidrag och hyresgarantier 212
5.6.5 Kommunal självstyrelse, kommunala bostadsbidrag och hyresgarantier 214
5.7 Åtgärder på bostadsförsörjningens område utan stöd i specialreglering 215
5.8 Sammanfattande analys och slutsatser 220

6 SOCIALTJÄNSTENS ANSVAR FÖR BOENDEFRÅGOR 225
6.1 Inledning till kapitlet 225
6.2 Utgångspunkter för socialtjänstens ansvar 226
6.2.1 Socialtjänstlagens karaktär, mål och grundläggande principer 226
6.2.2 Övergripande om rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen 231
6.3 Ekonomiskt bistånd för boendekostnader 236
6.3.1 Bistånd för skäliga boendekostnader ingår i försörjningsstödet 236
6.3.2 Oskäligt höga boendekostnader 238
6.3.3 Bostäder som betingar ett ekonomiskt värde 241
6.3.4 Byte till dyrare bostad 243
6.3.5 Bostäder som inte tillförsäkrar skälig levnadsnivå 251
6.3.6 Bistånd vid andrahandshyra 253
6.3.7 Bistånd vid flytt från föräldrahem 254
6.3.8 Ekonomiskt bistånd vid vräkningshot 255
6.3.9 Sammanfattande analys avseende ekonomiskt bistånd för boendekostnader 259
6.4 Rätten till bistånd i form av boende och bostad 260
6.4.1 Utgångspunkter för rätt till bistånd i form av boende och bostad 260
6.4.2 Rätten till bistånd inkluderar rätt till tak över huvudet i akuta situationer 260
6.4.3 Rätt till bistånd i form av bostad om helt bostadslös och speciella svårigheter 263
6.4.4 Kammarrättspraxis om rätten till bistånd i form av bostad 269
6.4.5 Hur bistånd i form av boende ska utformas 272
6.4.6 En bostad av viss minimistandard ingår i skälig levnadsnivå 273
6.4.7 Rättsliga relationer mellan socialtjänst och enskilda 277
6.5 Rätten till bistånd i form av bostad i kommunal praktik 281
6.5.1 Inledande iakttagelser om aktmaterialet 281
6.5.2 Fokus på enskildas sociala situation i utredningarna 282

6.5.3 Barnperspektivet beskrivs kortfattat men får genomslag i besluten 287
6.5.4 Inkonsekvent tillämpning avseende rätten till bistånd i form av bostad 289
6.5.5 Utformningen av bistånd i form av bostad 291
6.5.6 Bistånd villkoras med krav på aktivt bostadssökande 293
6.5.7 Bistånd villkoras i form av vårdplan, tillsyn och ordningsregler 296
6.5.8 Bistånd i form av bostad tidsbegränsas 298
6.6 Rättsliga konfliktytor avseende socialtjänstens ansvar för boendefrågor 300
6.6.1 Helt bostadslös och individuell behovsprövning 300
6.6.2 Speciella svårigheter och social och strukturell hemlöshet 303
6.6.3 Egenansvar, andra aktörers ansvar och det yttersta ansvaret 305
6.6.4 Villkorande av bistånd enligt socialtjänstlagen 307
6.6.5 Villkor om tillsyn och ordningsregler 310
6.6.6 Skälighet, proportionalitet och villkorande av bistånd 313
6.6.7 Vräkningar från boenden ordnade av socialtjänsten 316
6.7 Sammanfattande analys och slutsatser 318

7 FRAGMENTERAT OCH MOTSÄTTNINGSFULLT ANSVAR ATT FÖRVERKLIGA RÄTTEN TILL BOSTAD 323
7.1 Inledning till kapitlet 323
7.2 Fragmenterat ansvar att förverkliga rätten till bostad 324
7.2.1 Otydligt ansvar att förverkliga rätten till bostad enligt folkrätten 324
7.2.2 Fragmenterat och villkorat ansvar enligt nationell rätt 328
7.3 Motsättningsfullt ansvar att förverkliga rätten till bostad 333
7.3.1 Rätten till bostad i folkrätten och det samlade nationella regelverket 333
7.3.2 Principen om kommunal självstyrelse och rätten till bostad 336
7.3.3 Förskjutning mot marknaden och principen om affärsmässighet 339
7.3.4 Marknadens logik och individens egenansvar 341
7.4 Ett socialt skyddsnät med revor 343
7.4.1 Åter till nödhjälpens tidevarv och de *värdiga* och *ovärdigas* ”logik”? 343
7.4.2 Lika behandling trots olika förutsättningar 344
7.5 Ta rätten till bostad på allvar? 346

SUMMARY IN ENGLISH 351

KÄLLFÖRTECKNING 357

Förkortningar m.m.

Allbolagen	Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag
Barnkonventionen	FN:s konvention om barnets rättigheter
Barnrättskommittén	FN:s kommitté för barnets rättigheter
Bostadsförsörjningslagen	Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar
Ds	Departementsserien
ESK-kommittén	FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
ESK-konventionen	Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
EU	Europeiska unionen
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
f.	följande sida
ff.	följande sidor
FN	Förenta nationerna
Funktionsfördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
Jfr	Jämför
JO	Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen)
m.m.	med mera
p.	punkt
Prop	Proposition
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar

Sedan tidernas begynnelse har människor och djur sökt skydd mot elementen. Vi har satt upp våra bopålar och omskapat naturen för att bygga oss ett hem.

Ann Victorin [1]

---

[1] Från inledningen till *Hemma hos arkitekten* (TV-program), säsong 2, avsnitt 1–6, Sveriges Television, publicerat på svtplay.se den 4 mars 2020.

1 Inledning

1.1 Ämne och problemformulering

RÄTTEN TILL BOSTAD är en mänsklig rättighet som kommer till uttryck i såväl den svenska grundlagen som internationella konventioner som Sverige ratificerat. Bostaden är också en marknadsvara som primärt fördelas på en marknad. Studier visar vidare otvetydigt att hemlöshet och osäkra boendeformer är en verklighet för många i dagens Sverige.[2] Detta väcker bland annat frågor om huruvida den rättsliga regleringen avseende rätten till bostad är tillräcklig och ändamålsenlig för att allas rätt till bostad ska förverkligas. Den här rättsvetenskapliga avhandlingen handlar om det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad för enskilda som inte kan ordna en bostad på egen hand, eller med andra ord, rätten till bostad i det sociala skyddsnätet. I avhandlingen visas att den rättsliga regleringen som är avsedd att förverkliga rätten till bostad innefattar rättsliga motsättningar och andra brister som innebär att det sociala skyddsnätet avseende rätten till bostad inte är heltäckande. Detta leder till att enskilda, som saknar en trygg bostad och som saknar möjlighet att skaffa en bostad på egen hand, riskerar att bli utan stöd av det allmänna. Dagens rättsliga reglering säkerställer med andra ord inte att alla människors rätt till bostad förverkligas.

Att ha någonstans att bo är utan tvekan viktigt för oss människor. En bostad är ett grundläggande mänskligt behov och en förutsättning för att kunna leva ett värdigt liv.[3] Bostaden ger skydd mot väder och vind, möjlighet till återhämtning och att ha någonstans att bo är också centralt för att kunna åtnjuta ett privat- och familjeliv. Att ha en bostad är också nödvändigt för att andra grundläggande mänskliga behov, exempelvis att sova och äta, ska kunna tillgodoses och en bostad är inte minst viktig för barn och deras möjlighet att växa upp i en trygg miljö.[4] En bostad är därutöver också ofta en förutsättning för deltagande i viktiga delar av livet såsom

---

[2] Se bland annat Socialstyrelsens rapport *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*, november 2017 och Knutagård, Kristiansen, Larsson, Sahlin, 2020.

[3] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991, p. 7.

[4] Barnombudsmannens rapport *Inget rum för trygghet – barn och unga om vräkning och hemlöshet*, december 2016, s. 26.

skolgång och arbete.[5] Goda boendeförhållanden ger också förutsättningar för god hälsa.[6]

Bostadens centrala betydelse för människors liv och välbefinnande avspeglas i rättssystemet genom att rätten till bostad uttrycks som en mänsklig rättighet i flera internationella konventioner och omnämns också i grundlagar i flera länder.[7] I svensk rätt framgår av regeringsformen (1974:152) att det allmänna särskilt ska trygga rätten till bostad.[8] Rätten till bostad är dock inte reglerad som en utkrävbar rättighet, i den meningen att enskilda kan vända sig till en myndighet eller domstol med anspråk om att få en bostad.[9] Istället har tanken varit att rätten till bostad ska förverkligas genom en generell bostadspolitik, där målet varit att alla ska kunna efterfråga goda bostäder på den generella bostadsmarknaden.[10] Någon särskild social bostadssektor (ofta kallad social housing), vilket är vanligt i många andra europeiska länder och som skulle kunna kallas en selektiv bostadspolitik, har inte införts. I linje med detta har bostadspolitiken och därmed förverkligandet av rätten till bostad varit inriktad på subventioner för bostadsbyggande, allmännyttiga bostadsbolag, hyresreglering, bostadsförmedling m.m.[11] Bostaden är samtidigt, och har alltid varit, en marknadsvara som genererar ett pris på en marknad. Detta särskiljer bostaden från andra delar av välfärden och sociala insatser till enskilda.[12]

Den generella bostadspolitiken har kompletterats med selektiva inslag såsom ekonomiska stöd i olika former riktade direkt till vissa hushåll. Syftet med dessa stöd är att öka hushållens förmåga att själva efterfråga bostäder på marknaden på samma villkor som andra.[13] Därutöver finns ett yttersta skyddsnät genom socialtjänstens ansvar för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialtjänsten har dock aldrig haft ett i lag uttryckligt och specifikt ansvar för att ordna bostäder åt enskilda i allmänhet.

---

[5] Barnombudsmannens rapport *Inget rum för trygghet – barn och unga om vräkning och hemlöshet*, december 2016, s. 26.

[6] Folkhälsomyndigheten, *Vår livsmiljös betydelse för en god och jämlik hälsa*, 2021, s. 10–12.

[7] Se exempelvis artikel 25.1 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, artikel 11 internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och artikel 31 den reviderade Europeiska sociala stadgan samt 19 § tredje stycket Finlands grundlag 11.6.1999/731, Section 26 Constitution of the Republic of South Africa, 1996.

[8] 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen.

[9] Enskilda kan visserligen ansöka om bistånd i form av bostad enligt socialtjänstlagen, men socialtjänsten har inte någon lagstiftad skyldighet att ordna bostad åt enskilda ”i allmänhet”. Se vidare i kapitel 6.

[10] Bengtsson, 2001, s. 61–64 och Rothstein, 1998, s. 18.

[11] Bengtsson, 2001, s. 61–64.

[12] Bengtsson, 1995, s. 15 ff.

[13] Grander, 2020, s. 39.

Sedan 1990-talets avregleringar har den generella bostadspolitiken förändrats i grunden.[14] Subventioner för bostadsbyggande har minskat och de allmännyttiga kommunala bostadsbolagens roll har förändrats.[15] Idag vet vi att alla inte kan ordna bostäder på den generella bostadsmarknaden.[16] Rapporter och undersökningar visar att även barn drabbas av hemlöshet i Sverige idag.[17] Det finns också studier som tyder på att antalet människor utan andra sociala problem än just en trygg boendesituation ökar.[18] Ur ett nordiskt perspektiv sticker Sverige ut genom att betydligt fler lever i hemlöshet här än i våra nordiska grannländer.[19] Hur många fler det rör sig om beror på vilka hemlöshetssituationer som räknas med i hemlöshetsstatistiken. Per tusen invånare lever 3,3 personer i Sverige i hemlöshet.[20] Motsvarande siffror är 0,75 för Norge, 1,1 för Danmark och 1,3 för Finland.[21]

En orsak bakom hemlösheten i Sverige är brist på bostäder som personer med låga inkomster kan efterfråga.[22] Cirka tre fjärdedelar av landets kommuner bedömer att de har ett underskott på bostäder.[23] Enligt Boverkets analyser behöver cirka 63 400 nya bostäder byggas årligen i Sverige fram till år 2030, vilket kräver

---

[14] Lindbom, 2001, s. 7–20.

[15] Lind, 2001, s. 195–218.

[16] Socialstyrelsens rapport *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*, november 2017 och Stadsmissionens rapport *Hemlös 2021 Tema: Är kommunernas arbete mot hemlöshet effektivt?*, elfte årgången, 2021.

[17] Se exempelvis Barnombudsmannens rapport *Inget rum för trygghet – barn och unga om vräkning och hemlöshet*, december 2016, s. 24–26, Civil rights defenders rapport *Utsatta unionsmedborgare i Sverige: Statens skyldigheter enligt internationella människorättsnormer, EU-rätt och svensk rätt*, december 2015, Barnrättsbyråns rapport *De oönskade, En rapport om de ensamkommande marockanska barnen i Sverige*, mars 2016, Socialstyrelsens rapport *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*, november 2017, s. 21 och Samzelius, 2020.

[18] Knutagård, Kristiansen, Larsson, Sahlin, 2020, s. 7–8.

[19] Knutagård, Kristiansen, Larsson, Sahlin, 2020, s. 4 samt OECD Affordable Housing Database, HC3.1. Homeless population, https://www.oecd.org/els/family/HC3-1-Homeless-population.pdf, hämtad den 7 september 2022.

[20] I siffran 3,3 är personer som bor i tidsbegränsade boenden uthyrda av socialtjänsten på den sekundära bostadsmarknaden inkluderade, något som stämmer överens med den officiella hemlöshetsstatistiken från Socialstyrelsen (se vidare nedan). Även om denna grupp inte räknas med är andelen betydligt högre i Sverige än övriga nordiska länder: 1,7 personer per 1000 invånare.

[21] Knutagård, Kristiansen, Larsson, Sahlin, 2020, s. 4.

[22] Knutagård, Kristiansen, Larsson, Sahlin, 2020, s. 5. Jfr också Boverket, Läget på bostadsmarknaden i riket, https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/region-kommun/riket/, hämtad den 20 juli 2023.

[23] 74 procent av landets kommuner uppger att de har ett underskott på bostäder enligt kommunernas svar på Boverkets bostadsmarknadsenkät, https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/, hämtad den 12 augusti 2020.

en byggtakt som vi inte sett sedan det så kallade miljonprogrammet.[24] Samtidigt visar färska siffror (sommaren 2023) att det förmodligen byggs betydligt färre bostäder än så, inte minst till följd av minskad köpkraft, stigande räntor och höga byggkostnader.[25] Bostadsbristen är vidare inte generell på så sätt att den drabbar alla lika hårt. Ekonomiskt svaga och andra utsatta grupper drabbas hårt, inte minst genom att de bostäder som byggs ofta är dyra och svåra att få tillgång till för den som har svag ekonomi.[26] Detta har beskrivits som att det råder bostadsojämlikhet, vilket innebär att vissa grupper i samhället kan välja var och hur de vill bo och därtill bo i rymliga bostäder av god kvalitet, medan andra grupper drabbas hårt genom att de inte har tillgång till goda, tillräckligt rymliga och långsiktiga bostäder.[27]

Utmaningarna på bostadsmarknaden visar sig genom framför allt två problem. Det rör sig dels om ett *anskaffningsproblem*, dvs. att enskilda överhuvudtaget får tillgång till en bostad, dels om ett *kostnadsproblem*, alltså att enskilda har tillräckliga ekonomiska medel för att kunna betala för en bostad.[28] Problemen är tätt sammankopplade, inte sällan leder en svag ekonomi till att det är svårt att få tag på en bostad. Likaså har den med stark ekonomi ofta lättare att få tag på en bostad, inte minst om ekonomin är tillräcklig för att köpa en fastighet eller bostadsrätt. Kopplingen är dock inte nödvändig. Exempelvis är det möjligt att enskilda som har god ekonomi av någon anledning ändå inte kan få tag på en bostad (exempelvis till följd av tidigare skulder, bostadsbrist eller av sociala skäl av olika slag). Likaså är det möjligt att enskilda, exempelvis genom en bostadskö, får tag på en bostad som de utan stöd från det allmänna inte har råd att betala hyran för. Det allmänna kan bistå enskilda med dessa problem genom ekonomiska stöd respektive stöd varigenom den enskilde de facto får tillträde till en bostad.[29]

---

[24] Boverkets beslut den 19 oktober 2022, dnr. 5909/2022, Prognosuppdatering bostadsbyggande.

[25] Boverket, *Byggprognos*, 2023, https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/byggprognos/, hämtad den 31 juli 2023.

[26] Boverkets rapport *Reviderad prognos över behovet av nya bostäder till 2025*, juni 2016. Se också Listerborn, 2018, s. 11 ff. som ifrågasätter om det verkligen handlar om en allmän bostadsbrist, eller snarare bostadsojämlikhet vilket innebär att ”bostadsbristen” endast drabbar vissa i samhället, medan de med goda ekonomiska resurser står inför ett stort utbud av goda bostäder.

[27] Se bland annat Listerborn, 2018.

[28] Begreppsanvändningen är inspirerad av Nilsson, 2021, s. 46. Avsikten är inte att användningen av begreppen ska uppfattas så att problemen primärt är att anse som individuella problem hos enskilda. Tvärtom är avhandlingens fokus att undersöka och analysera det allmännas ansvar för att enskilda inte ska drabbas av dessa problem. Mot bakgrund av att bostäder fördelas på en marknad bedöms begreppen dock fånga de problem som finns – och som det allmännas insatser kan rikta sig mot att åtgärda.

[29] Jfr Kjønstad, Syse, Kjelland, 2022, s. 65–66.

I studien tas metodologiskt bland annat utgångspunkt i en syn på rättsordningen som bestående av rättsliga normer i tre nivåer som behöver förstås och relateras till varandra för att både kunna fördjupa kunskapen om rätten i sig och eventuella motsättningar och andra problem.[30] På den djupaste nivån återfinns de mest grundläggande rättsliga elementen såsom de mänskliga rättigheterna och värden som rättsordningen vilar på. Mellannivåns rättsliga element är något mer konkreta och här återfinns exempelvis allmänna rättsprinciper. På ytnivån hittas i sin tur de mest framträdande rättsliga elementen såsom konkreta rättsregler som härrör från exempelvis författningar och prejudikat. I avhandlingen tas avstamp i att rätten till bostad som mänsklig rättighet kan förstås som en abstrakt grundläggande normativ idé, med innebörden att alla människor har rätt till en bostad, på rättsordningens djupaste nivå.[31] För att förverkligas behöver dock rätten till bostad regleras genom mer konkreta rättsliga normer på rättsordningens ytligare nivåer. Dessa normer sätter ramarna för det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad. Studiet av dessa mer konkreta rättsliga normer om det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad för de som inte kan ordna en bostad på egen hand är avhandlingens fokus.

Det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad regleras genom vad som skulle kunna beskrivas som parallella regelverk som alla har betydelse för att förstå det allmännas ansvar. Ansvaret följer av såväl nationell som internationell rätt. På internationell nivå studeras i avhandlingen Sveriges ansvar att förverkliga rätten till bostad enligt de mest centrala konventionerna om mänskliga rättigheter på området.[32] På nationell nivå har idag inte någon offentlig aktör ett rättsligt utpekat ansvar att förverkliga rätten till bostad för enskilda som inte kan ordna bostad själv. Istället studeras i avhandlingen det nationella regelverket som tre kluster rättsregler som sammantaget utgör det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad för enskilda som inte kan ordna en bostad på egen hand.

Det handlar för det första om *rätten till ekonomiska bostadsstöd enligt det statliga socialförsäkringssystemet*. Dessa stöd kan i första hand bidra till att lösa kostnadsproblemet för enskilda. För det andra inkluderas *kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen* (inklusive planering för bostadsförsörjningen samt befogenheter att främja bostadsförsörjningen genom bland annat allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, bostadsförmedling och kommunala bostadsbidrag och hyresgarantier). För det tredje inkluderas *socialtjänstens ansvar för boendefrågor*. Socialtjänsten har det

---

[30] Denna syn på rätten är framför allt inspirerad av Kaarlo Tuoris kritiska rättspositivism, se vidare i avsnitt 1.3.1.

[31] Se främst kapitel 2 och 3.

[32] Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, den reviderade Europeiska sociala stadgan , barnkonventionen och Europakonventionen, men avstamp tas även i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialtjänsten har dock inget i lag utpekat ansvar att ordna bostäder åt enskilda ”i allmänhet”, men rätten till bistånd inkluderar försörjningsstöd för boendekostnader. Därtill har socialtjänstens ansvar tolkats så att enskilda i vissa fall har rätt till bistånd i form av bostad.

Det kan alltså konstateras att rätten till bostad kommer till uttryck som en mänsklig rättighet och att det är ett grundläggande mänskligt behov att ha någonstans att bo. Samtidigt är det ett faktum att människor lever i hemlöshet och otrygga boendesituationer i vårt land. Å ena sidan talar vi alltså om bostaden som en mänsklig rättighet och å andra sidan förekommer hemlöshet. I denna motsägelse tar denna avhandling sitt avstamp. Sammanfattningsvis handlar avhandlingen om det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad för de som inte kan ordna en bostad på egen hand. Genom studiet av det allmännas konkreta rättsliga ansvar i dessa delar förväntas studien bidra med kunskap om vad rätten till bostad innebär i rättslig mening i Sverige idag.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med avhandlingen är att undersöka och analysera det allmännas rättsliga ansvar att förverkliga rätten till bostad för enskilda som inte kan ordna en bostad på egen hand. Avsikten är att därigenom avtäcka rättsliga motsättningar, otydligheter eller brister som riskerar att leda till att allas rätt till bostad inte förverkligas.

Det saknas i Sverige idag ett sammanhängande rättsligt regelverk varigenom rätten till bostad är tänkt att förverkligas. Istället följer statens och kommunernas rättsligt reglerade ansvar att förverkliga rätten till bostad av en rad bestämmelser av olika karaktär. I studien ingår därför undersökning och analys av det samlade regelverk som utgör det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad för de som inte själva kan ordna en bostad enligt såväl nationell som internationell rätt. Det handlar i första hand om det allmännas ansvar för att enskilda som inte själva förmår att tillgodose sitt bostadsbehov får tillgång till en bostad, dvs. att lösa det så kallade anskaffningsproblemet. Möjligheten att skaffa en bostad är delvis, men inte enbart, beroende av enskildas ekonomiska förutsättningar. Undersökning av det allmännas ansvar att ekonomiskt stötta enskilda att betala för sitt boende, dvs. att hjälpa enskilda med det så kallade kostnadsproblemet, ingår därför också i syftet.

Avhandlingens syfte aktualiserar tre övergripande frågeställningar som också avspeglas i avhandlingens disposition. Den första frågeställningen är: *vad innebär det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad enligt internationella konventioner som Sverige ratificerat?* Frågeställningen aktualiserar primärt en undersökning och analys om hur rätten till bostad kommer till uttryck i konventioner och hur konventionerna har tolkats av de internationella kommittéer och domstolar som har i uppgift att tolka konventionerna.

Genom avhandlingens andra frågeställning vänds blicken mot den nationella regleringen: *vad innebär det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad enligt nationell rätt?* Tematiskt inkluderar frågeställningen tre kluster av regelverk: 1) ekonomiska bostadsstöd inom ramen för den statliga socialförsäkringen, 2) kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen samt 3) den kommunala socialtjänstens ansvar för boendefrågor. Utgångspunkten för behandlingen av frågeställningen är den rättsliga regleringen. Avseende kommunernas bostadsförsörjningsansvar och socialtjänstens ansvar att tillgodose anskaffningsproblemet ger de traditionella rättskällorna endast begränsad vägledning om ansvarets innebörd varför även den faktiska tillämpningen i underrätter och i den kommunala praktiken inkluderas.

Avhandlingens tredje frågeställning bygger vidare på de två föregående frågeställningarna: *Ger den rättsliga regleringen och tillämpningen uttryck för motsättningar, otydligheter eller andra brister som riskerar att leda till att allas rätt till bostad inte förverkligas?* Som grund för undersökningen och analysen av det rättsliga ansvaret ligger studiens teoretiska utgångspunkter som behandlas under teori och metod nedan. I korthet tas i avhandlingen avstamp i en syn på rätten som bestående av två dimensioner, där den ena dimensionen är den normativa rättsordningen och den andra dimensionen utgörs av rättsliga praktiker. Därtill baseras undersökningen på ett erkännande av att rättsordningen utöver enskilda bestämmelser på rättens ytnivå även består av djupare nivåer och att rättsordningen kan innehålla motsättningar såväl inom respektive nivå som mellan nivåerna.

På ett övergripande plan är avsikten att studien ska bidra till fördjupad förståelse för det rättsliga förverkligandet av rätten till bostad i det sociala skyddsnätet, inklusive rättsliga brister som riskerar att leda till att rätten till bostad inte förverkligas för alla. I mer konkreta termer lämnas genom avhandlingen ett bidrag med ökad kunskap om hur en mänsklig social rättighet som rätten till bostad förverkligas i svensk rätt. Dessutom bidrar studien med kunskap om centrala kommunalrättsliga frågor om kommuners kompetens i form av skyldigheter och befogenheter på bostadsförsörjningens område. Denna kunskap fördjupar i förlängningen även förståelsen för och betydelsen av kommunal självstyrelse på området. Därtill lämnas ett bidrag avseende frågor om gränserna för socialtjänstens yttersta ansvar och enskildas egenansvar avseende enskildas bostadssituation. Avhandlingens främsta bidrag ligger därmed i att bidra med fördjupad kunskap inom de delar av den offentliga rätten som berör sociala rättigheter, kommunalrätt och socialrätt. Förhoppningen är att avhandlingen, både i delar och i sin helhet, är av intresse och relevans för såväl rättsvetenskapen som lagstiftare och rättstillämpare. Därutöver är förhoppningen att avhandlingen även kan vara av intresse för den samhällsvetenskapliga bostadsforskningen genom att bidra med ett rättsvetenskapligt perspektiv på frågor som behandlats inom samhällsvetenskaplig forskning.

1.3 Teori, metod och material

1.3.1 Teoretiska utgångspunkter

Föreliggande avhandling är en rättsvetenskaplig avhandling med inriktning mot offentlig rätt. Det primära studieobjektet i avhandlingen är rätten. Avhandlingens ämne – det allmännas rättsliga ansvar att förverkliga rätten till bostad för de som inte kan ordna en bostad på egen hand – aktualiserar frågor om rättsliga normer med olika karaktär samt den faktiska tillämpningen av rättsliga normer. Undersökningen och analysen tar avstamp i en syn på rätten som är inspirerad av framför allt Tuoris teori om den kritiska rättspositivismen. Detta innebär för avhandlingens del för det första att rätten betraktas som bestående av två dimensioner: dels en ordning rättsliga normer (rättsordning), dels rättsliga praktiker.[33] För det andra betraktas rättsordningen som en ordning rättsliga normer i tre nivåer: Utöver rättens ytnivå som innefattar enskilda rättsregler består rättsordningen av två djupare nivåer, rättskulturen respektive djupstrukturen, som innehåller mer grundläggande rättsliga element som allmänna rättsprinciper, mänskliga rättigheter som grundläggande normativa idéer och grundläggande värden.[34]

Att rätten betraktas som bestående av såväl en rättsordning som rättsliga praktiker kan beskrivas som att rätten består av två dimensioner.[35] Dimensionerna existerar parallellt och är beroende av varandra genom växelverkan mellan dimensionerna. Rättsordningen består av rättsliga normer medan de rättsliga praktikerna utgörs av de aktörer som producerar, reproducerar och utvecklar rättsordningen.[36] I avhandlingen studeras material som producerats av sådana rättsliga praktiker. De rättsliga praktiker som producerat det material som ingår i studien är lagstiftningsarbetet (utöver arbetet med lagar inkluderas även andra författningar), rättskipning, rättsvetenskap, myndighetsarbete, kommunal rättstillämpning samt folkrättsligt samarbete.[37] Den växelverkan som sker mellan rättens två dimensioner, alltså mellan rättsordningen och de rättsliga praktikerna, skiljer sig åt beroende på vilken rättslig praktik som avses. Annorlunda uttryckt kan en ny bestämmelse i lag eller ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen få direkta normativa

---

[33] Tuori, 2013, s. 7 och Tuori, 2017, s. 121–122.

[34] Tuori, 2013, s. 7, Tuori, 2017, s. 121–122 och Stendahl, 2015. Jfr också Vahlne Westerhäll, 2002, s. 62-69.

[35] Tuori har också kallat det för rättens två ansikten, se exempelvis Tuori, 1999, s. 5.

[36] Synsättet skiljer sig från klassiska rättspositivister som Kelsen och Hart som menade att det finns en väsensskillnad mellan å ena sidan rättens normativa karaktär (*börat*) och å andra sidan den verkliga faktavärlden (*varat*). Se om Hart och Kelsens teorier, Hart, 1961 och Kelsen, 1970.

[37] Jfr Tuori, 2013, s. 10–17 och Tuori, 2017, s. 131–145 som inkluderar rättskipning, rättsvetenskap och lagstiftningsarbetet i de rättsliga praktikerna och därmed exkluderar t.ex. myndigheters verksamhet.

konsekvenser genom att rättsordningen utvecklas medan ett enskilt beslut fattat av en förvaltningsrätt eller en socialnämnd framför allt reproducerar de rättsliga normerna genom rättstillämpning.

Utöver denna slags växelverkan, sker även en annan slags växelverkan mellan rättens två dimensioner som är av (rättsvetenskapligt) intresse för avhandlingen. Det handlar om hur studier av rätten som såväl en rättsordning som rättsliga praktiker kan fördjupa kunskapen om hur normer i rättsordningen faktiskt tillämpas – eller annorlunda uttryckt hur rättsordningen reproduceras i den faktiska rättstillämpningen.[38] Ett sådant perspektiv kan bidra med kunskap om rättsliga motsättningar, otydligheter och brister som uppkommer i tillämpningen.

Rättsordningen betraktas i sin tur som en ordning rättsliga normer i flera nivåer som kan innehålla motsättningar såväl inom respektive nivå som mellan nivåerna.[39] Att dela in rättsordningen i nivåer eller rättsliga normer i olika kategorier har gjorts av flera rättsvetare.[40] I den här avhandlingen är det centrala att rättsordningen, utöver en ytnivå som består av enskilda rättsregler, även består av djupare nivåer: utöver ytnivån finns på rättens djupare nivåer dels rättskulturen, dels djupstrukturen.[41] I det följande beskrivs hur rättsordningens nivåer, med inspiration från Tuori, betraktas i den här avhandlingen.

Ytnivån innehåller enskilda rättsregler och är den mest framträdande och enklast identifierade rättsliga nivån. Rättsreglerna kan ha sitt ursprung i lag eller annan författning eller exempelvis ett prejudicerande domstolsavgörande.[42] Det är framför allt på ytnivån som praktiskt verksamma jurister befinner sig när de löser enskilda juridiska tvister och problem.[43] Elementen på ytnivån både härrör från och reproduceras av rättsliga aktörer såsom lagstiftare och domare.[44] Ytnivån befinner sig i ständig utveckling och dess innehåll kan ändras från dag till annan genom exempelvis ett domstolsavgörande, en omröstning i riksdagen eller ett myndighetsbeslut om att ändra en föreskrift.

På mellannivån, rättskulturen, återfinns mer generella normer i rätten såsom allmänna rättsprinciper.[45] Normerna i rättskulturen förändras och utvecklas

---

[38] Se tidigare studier där ”empiriskt” material bidragit till rättsvetenskapliga undersökningar, exempelvis Hollander, 1995, Lundin, 1999, Stendahl, 2003, Vahlne Westerhäll, Thorpenberg, Jonasson, 2009, Leviner, 2011, Mannelqvist, 2012, Bäckman, 2013 och Eneroth, 2014. Jfr också Lavin, 1989.

[39] Tuori, 2017, s. 316–317.

[40] För några exempel: Dworkin, 2013, s. 38 ff., Peczenik, Aarnio, Bergholtz, 1990, s. 81 ff., Tuori, 2013, Gustafssonm, 2002 och Vahlne Westerhäll, 2002.

[41] Begreppen har här lånats av Tuori, se Tuori, 2013, s. 27 ff.

[42] Tuori, 2013, s. 31–32 och Tuori, 2017, s. 154–161.

[43] Tuori, 2013, s. 31–32 och Tuori, 2017, s. 154–161.

[44] Tuori, 2013, s. 31–32 och Tuori, 2017, s. 154–161.

[45] Tuori, 2013, s. 46–67 och Tuori, 2017, s. 177–183.

långsammare än rättsregler på ytnivån.[46] Normer befinner sig i rättskulturen på grund av deras normativa karaktär samt genom att de under lång tid sedimenterats genom rättsliga händelser på ytnivån.[47]

I djupstrukturen, som utvecklas och förändras allra långsammast av rättsordningens nivåer, återfinns de allra mest grundläggande rättsliga elementen för den moderna rätten.[48] Här hittas bland annat de mänskliga rättigheterna som grundläggande normativa idéer samt grundläggande begrepp och normer för rättsstaten.[49]

Rättsordningens nivåer förhåller sig till varandra på flera sätt.[50] För det första får rättsordningens djupare nivåer sitt innehåll genom rättsliga händelser på ytnivån.[51] Exempelvis har allmänna rättsprinciper genom lång tids reproduktion av rättsliga aktörer som domstolar, lagstiftare och rättsvetare på rättens ytnivå sedimenterats till rättskulturen. Likaså har mer grundläggande normativa element, såsom de mänskliga rättigheterna och grundläggande värden som rätten vilar på, sedimenterats till djupstrukturen genom händelser på ytnivån. Rättsordningen är således skapad av de rättsliga praktikerna och därmed positiv till sin karaktär.[52]

För det andra konkretiseras rättsliga normer ju närmre ytnivån de befinner sig.[53] Exempelvis undersöks i denna avhandling hur rätten till bostad som en grundläggande normativ idé i rättsordningens djupstruktur konkretiseras genom rättsliga element framför allt på ytnivån. I detta förverkligande behöver dock även rättsprinciper som återfinns i rättskulturen, som är mer konkreta än elementen i djupstrukturen, beaktas.[54]

För det tredje påverkar rättsordningens djupare nivåer element på de högre nivåerna genom att rättens djupare nivåer såväl avgränsar som rättfärdigar element högre upp.[55] Detta innebär att ytnivån behöver rättfärdigas i rättens djupare nivåer. De djupare nivåerna fungerar samtidigt som en slags rättslig censur med innebörden att en norm på ytnivån behöver förstås och tillämpas med beaktande av element på rättsordningens djupare nivåer.[56]

---

[46] Tuori, 2013, s. 53.
[47] Tuori, 2017, s. 200–205.
[48] Tuori, 2013, s. 48–50.
[49] Tuori, 2013, s. 48-50 och Vahlne Westerhäll, 2002, s. 62–69. Jfr även det som Ketscher kallar grundnorm i Ketscher, 2014, s. 117 ff.
[50] Tuori, 2013, s. 51–59. Tuori pratar om sex olika förhållanden mellan rättsordningens nivåer: det sedimentära, det konstitutiva, det konkretiserande, det avgränsande, det rättfärdigande och det kritikrelaterade.
[51] Tuori, 2013, s. 52–54 och Tuori, 2017, s. 200–205. Jfr också Vahlne Westerhäll, 2002, s. 64.
[52] Tuori, 2013, s. 52–54.
[53] Tuori, 2013, s. 54–55 och Tuori, 2017, s. 212–214.
[54] Tuori, 2013, s. 54–55 och Tuori, 2017, s. 212–214.
[55] Tuori, 2013, s. 55–59.
[56] Tuori, 2013, s. 55–59.

Med utgångspunkt i rättsordningens nivåindelning studeras i avhandling alltså hur den grundläggande normativa idén om rätten till bostad som mänsklig rättighet i djupstrukturen konkretiseras genom element i rättskulturen och på ytnivån. Förståelsen av rättsordningen som bestående av flera nivåer möjliggör en fördjupad analys av rättsordningen genom att samspelet mellan normativa element på rättens olika nivåer analyseras, inklusive eventuella motsättningar såväl inom respektive nivå som mellan nivåerna.[57] Kärnan i nivåindelning av rättsordningen i avhandlingen är alltså erkännandet av att rättsordningen utöver ytnivån även består av djupare skikt.[58] Exakta gränser för de olika nivåerna är inte givna och är inte heller det viktiga.[59] En del av syftet med nivåindelningen är att synliggöra de rättsliga elementens karaktär, generaliserbarhet och abstraktionsnivå samt historiska förankring.[60]

Avseende normer i rättskulturen är det framför allt principer av två typer som är relevanta för analysen i avhandlingen. Det handlar för det första om de offentligrättsliga principerna om legalitet, likhet, objektivitet, proportionalitet och kommunal självstyrelse, som alla är lagreglerade, vedertagna och har förhållandevis stark ställning i den offentliga rätten.[61] De utgör grundläggande principer som till skillnad från rättsregler på ytnivån sällan ger konkreta svar på en enskild rättsfråga. Rättsprinciper skiljer sig därtill från regler på ytnivån genom principernas normativa karaktär.[62] En regel är antingen tillämplig eller inte tillämplig på ett enskilt fall medan en princip kan vara tillämplig i olika utsträckning. Flera rättsprinciper kan också vara tillämpliga samtidigt vilket innebär att rättsprinciper behöver relateras till och vägas mot varandra.[63] För det andra aktualiseras principer som har liknande karaktär men mer avgränsat tillämpningsområde såsom kommunalrättsliga och socialrättsliga principer.[64] I avhandlingen analyseras vad de olika principerna innebär och i vilken utsträckning de påverkar innebörden av det allmännas rättsliga ansvar att förverkliga rätten till bostad för enskilda som inte kan ordna bostad på egen hand.

De teoretiska utgångspunkterna för avhandlingen handlar sammanfattningsvis om en syn på rätten som bestående av såväl en rättsordning som rättsliga praktiker. Därtill betraktas rättsordningen som en ordning normer i flera nivåer, utöver ytnivån med enskilda rättsregler, består rättsordningen även av djupare nivåer där bland annat rättsliga principer, de mänskliga rättigheterna som grundläggande

---

[57] Tuori, 2017, s. 316–317.
[58] Tuori, 2017, s. 154, Sunnqvist, 2014, s. 51 och Peczenik, 2003/04, s. 223.
[59] Tuori, 2017, s. 154.
[60] Vahlne Westerhäll, 2002, s. 62–69, Tuori, 2013, s. 54–55 och Tuori, 2017, s. 212–214.
[61] Se vidare i avsnitt 2.3.4 och 2.3.5.
[62] Simmonds, 1988, s. 103–105.
[63] Alexy, 2010, s. 48–56 och Dworkin, 2013, s. 38 ff.
[64] Som kommer till uttryck i 2 kap. kommunallagen respektive 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

normativa idéer och värden som den rättsliga regleringen vilar på återfinns. I avhandlingen undersöks hur rätten till bostad som mänsklig rättighet som grundläggande normativ idé i rättsordningens djupstruktur konkretiseras genom normer i rättskulturen och på ytnivån. Hur undersökningen genomförs i ljuset av dessa teoretiska utgångspunkter behandlas i nästa avsnitt.

1.3.2 Metodöverväganden

Eftersom varje forskningsuppgift är unik krävs ofta specifika överväganden om metod och material.[65] Mot bakgrund av avhandlingens syfte och frågeställningar är det primära intresset i avhandlingen att bidra med ny kunskap om de rättsliga normer som sammantaget reglerar det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad för de som inte kan ordna en bostad på egen hand. Den metod som används i avhandlingen kan på ett övergripande plan beskrivas som rättsdogmatisk i vid mening. De metodöverväganden som redogörs för i det följande baseras på de teoretiska utgångspunkterna om rättens två dimensioner och rättsordningens nivåer.[66]

Att metoden övergripande är *rättsdogmatisk* i ljuset av de teoretiska utgångspunkterna innebär att det primära intresset är att undersöka och analysera rättsliga normer i rättsordningen, dvs. rättens normativa dimension. Att metoden är rättsdogmatisk *i vid mening* innebär att studien inte är begränsad till att fastställa gällande rätt utifrån på förhand bestämda (rätts)källor.[67] Istället har syftet och frågeställningarna fått styra vilket material som studeras, vilket innebär att material producerat av olika rättsliga praktiker, inklusive sådant material som inte är bindande rättskällor, inkluderas.[68] Därtill inkluderas, i ljuset av avhandlingens teoretiska utgångspunkter, en analys av rättsliga normer på rättsordningens olika nivåer samt en problematisering av rättsordningen genom att motsättningar, otydligheter och brister analyseras. Kunskap om det allmännas rättsliga ansvar att förverkliga rätten till bostad återfinns i en rad olika källor som har olika karaktär och auktoritet som rättskällor.[69] Källorna är producerade av rättsliga praktiker och ger olika typ av information om rättsordningen, något som behandlas vidare nedan.

---

[65] Jfr Peczenik, 1995, s. 222 om hur rättskällors auktoritet varierar på olika rättsområden.

[66] Det råder knappast enighet inom rättsvetenskapen om vad rättsdogmatisk metod är eller hur den tillämpas, jag är framför allt inspirerad av hur Rune Lavin beskriver sitt tillvägagångssätt i Lavin, 1989. Om rättsdogmatik i allmänhet, se bland annat Peczenik, 1995, s. 312 ff. och Kleineman, 2013, s. 21–45.

[67] Tillvägagångssättet är alltså framför allt inspirerat av Lavin, 1989. Se också Westerhäll, 1989. Jfr också exempelvis Persson, 2005, s. 15 och Lundin, 1999, s. 26 som kallar sin metod ”rättsdogmatisk i något vidare bemärkelse” respektive ”traditionell rättsvetenskaplig”.

[68] Jfr Lavin, 1989, s. 119.

[69] Jfr Peczenik, 1995, s. 213 ff.

Att syftet och frågeställningarna tillåtits styra avhandlingens metodansats innebär att material av olika karaktär inkluderas i undersökningen. Utgångspunkten i avhandlingen är studiet av rättskällor med viss auktoritet. Fokus ligger i hög grad på analys av lagar och andra författningar, förarbeten, prejudikat, allmänna råd och andra vägledningar från myndigheter, JO-beslut, internationella konventioner, tolkningar från internationella organ och juridisk doktrin.

I vissa frågor, avseende kommunernas bostadsförsörjningsansvar och socialtjänstens ansvar för boendefrågor, ger dessa källor endast begränsad vägledning om vad det allmännas ansvar innebär. Det beror primärt på lagstiftningens karaktär i form av ramlagstiftning och det (förhållandevis stora) rättsliga handlingsutrymme som lämnats till kommunerna. Därför inkluderas i dessa delar även underrättspraxis (från kammarrätter och förvaltningsrätter) och kommunal praxis.[70] Därtill inkluderas myndighetsrapporter och litteratur från andra vetenskapliga fält som rört den faktiska tillämpningen av aktuella rättsregler. Dessa källor, som har lågt (om något) rättskällevärde används primärt som ett komplement till studiet av de mer traditionella rättskällorna för att visa hur rättsreglerna tolkas och tillämpas i praktiken samt vilka problem och frågor som uppstår i den rättsliga praktiken.[71]

Att avhandlingens syfte och frågeställningar, snarare än rättskällorna, har styrt vilket material som studeras innebär också att fokus ligger på att förstå vad regelverkets olika delar har för betydelse för innebörden av det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad snarare än på att undersöka och problematisera en specifik rättsregel eller ett specifikt rättsinstitut.[72] Avsikten med att undersöka och analysera regelverken i avhandlingen är alltså inte att inkludera alla olika aspekter av reglerna i sig, utan primärt att undersöka sådana aspekter som har betydelse för förståelsen av rätten till bostad.[73]

Avhandlingens frågeställningar spänner dessutom över flera delar av den offentliga rätten samt väcker frågor med grund i internationell rätt (som inte självklart omfattas av den offentliga rätten). Detta påverkar de val avseende metod och material som gjorts. Exempelvis varierar rättskällornas auktoritet mellan olika rättsområden.[74] Källornas karaktär och innehåll varierar också mellan olika delar

---

[70] Jfr Westerhäll, 1989. Det finns ett flertal exempel på hur ”empiriskt” material bidragit i rättsvetenskapliga undersökningar, se exempelvis Hollander, 1995, Lundin, 1999, Stendahl, 2003, Vahlne Westerhäll, Thorpenberg, Jonasson, 2009, Leviner, 2011, Mannelqvist, 2012, Bäckman, 2013 och Eneroth, 2014. Jfr också Persson, 2005, s. 24–25 där avtal som slutits mellan svenska myndigheter och deras utländska dito inkluderas i en rättsdogmatisk studie.

[71] Jfr sådana källor som enligt Peczenik inkluderas i den kategori rättskällor som ”får” beaktas i den rättsliga argumentationen, Peczenik, 1995, s. 215–216.

[72] Jfr Lavin, 1989, s. 123.

[73] Jfr den ”problemorienterade ansats” som används i Mannelqvist, 2003, s. 19 och Enqvist, 2019, s. 28.

[74] Peczenik, 1995, s. 222.

av den offentliga rätten.[75] Avsikten är att undersöka och analysera innebörden av det allmännas ansvar så grundligt som möjligt varför det material som används varierar i avhandlingens olika delar. I avhandlingen anges utförliga källhänvisningar löpande och de olika källornas betydelse för de slutsatser som dras framgår således i detalj av den fortsatta framställningen. I det följande utvecklas på ett övergripande plan hur de olika källorna används och analyseras. Därefter presenteras urvalet av material som används i avhandlingen.

Studiet av internationellrättsliga källor som handlar om statens folkrättsliga ansvar att förverkliga rätten till bostad kräver vissa särskilda metodöverväganden. Sveriges folkrättsliga åtaganden analyseras som en utgångspunkt för att ringa in vad rätten till bostad som mänsklig rättighet innebär samt vilka folkrättsliga åligganden staten har. I denna del studeras relevanta rättigheter i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, Internationella konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (ESK-konventionen), den reviderade Europeiska sociala stadgan, Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen) samt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). I föreliggande avhandling är det i första hand fråga om en analys av statens åligganden mot bakgrund av konventionstexterna, material från de organ som har att uttolka konventionernas innehåll samt doktrin. Internationella konventioner tolkas med utgångspunkt i artikel 31-33 Wienkonventionen om traktaträtten.[76]

I denna del används även material, i första hand allmänna kommenterar, från ESK-kommittén och FN:s barnrättskommitté. Allmänna kommentarer är inte folkrättsligt bindande, men är användbara inte minst för att förstå vad de olika mänskliga rättigheterna innebär.[77] Domar från Europadomstolen används för att analysera vad rättigheterna i Europakonventionen innebär. Likaså studeras i denna del beslut från den Europeiska kommittén för sociala rättigheter.[78] Att just dessa konventioner valts beror på att de är konventioner som Sverige ratificerat och som kan beskrivas vara mest illustrativa när det gäller rätten till bostad.[79] När det gäller Europakonventionen och barnkonventionen har dessa en särskild ställning i Sverige genom att de inkorporerats i den svenska rätten. Mot bakgrund av Sveriges dualistiska hållning till internationella traktat innebär detta att övriga

---

[75] Exempelvis varierar betydelsen av rättspraxis som rättskälla mellan frågor som rör kommunernas bostadsförsörjningsansvar och tillämpningen av socialtjänstlagen, vilket beror på lagstiftningens karaktär samt möjligheterna till överprövning av kommunala beslut (laglighetsprövning i det förra och förvaltningsrättsligt överklagande i det senare fallet).

[76] Wienkonventionen om traktaträtten, A/CONF.39/11/Add.2.

[77] Ando, 2015. Se också Hohmann, 2013, s. 20.

[78] Om kommitténs beslut m.m., se Lind, 2009, s. 240–244.

[79] Jfr Holappa, Lind, 2022.

konventioner inte är direkt tillämpliga av svenska myndigheter och domstolar.[80] Studiet av det allmännas ansvar enligt internationella konventioner bidrar till analysen av avhandlingens frågeställningar på flera sätt. Utöver undersökning av statens folkrättsliga ansvar analyseras också vad konventionerna innebär för svensk rätt i avhandlingen, exempelvis om och hur de bör beaktas av rättstillämpare (såväl domstolar som kommuner).[81]

Avseende det ansvar som framgår av nationell rätt tas i avhandlingen utgångspunkt i gällande författningar (i första hand lag, men i tillämpliga fall även förordningar och föreskrifter). Att avstamp tas i lagstiftning hänger primärt samman med att det som studeras är *det allmännas* ansvar och att den offentliga verksamheten behöver rättsligt stöd för sitt agerande. Inom den offentliga rätten har lagstiftningen i enlighet med legalitetsprincipen en särskilt stark ställning.[82] Lagstiftningen skiljer sig åt mellan de områden som undersöks i avhandlingen, vilket kräver metodologiska överväganden om vilket ytterligare material som används för att fördjupa kunskapen om de rättsregler som har sin grund i lagstiftningen. Skillnaderna består av lagstiftningens formella karaktär, dvs. om det rör sig om grundlagar eller andra lagar, men också lagstiftningens innehåll. Lagstiftningen svarar i olika mån på frågor om vad det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad för enskilda som inte kan skaffa en bostad själva.

Av förarbetena är det primärt propositioner, betänkanden från statliga utredningar (SOU:er) och utredningar som publiceras i Departementsserien (Ds) som studeras i avhandlingen. Förarbeten används på två sätt. Dels för att ge kontext och bakgrund till lagstiftning inklusive motiveringar till varför viss lagstiftning kommit till eller ändrats. Dels utvecklas i förarbeten ofta hur lagstiftningen är tänkt att tolkas i olika sammanhang.[83] Förarbeten kan generellt sägas ha en förhållandevis stark ställning inom den offentliga rätten genom att de förväntas ge uttryck för lagstiftarens vilja eller avsikt med lagstiftningen i fråga.[84] Förarbetena är dock sällan fullständiga och lagstiftningen kan väcka frågor som endast behandlas perifert eller inte alls i förarbetena.[85]

Avseende prejudikat är det i första hand avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen som rört frågor om tillämpning av de relevanta bestämmelserna som inkluderas i studien. Till skillnad från lagstiftning och förarbeten som är generellt skrivna utgör prejudikat istället domstolsavgöranden i enskilda fall.[86] Ofta ger domstolen i ett prejudikat svar på en viss rättsfråga genom formulerandet av en

---

[80] Se exempelvis Bring, 2012.
[81] Jfr Bring, 2012 och Persson, 2005, s. 74–76.
[82] Jfr Peczenik, 1995, s. 214.
[83] Strömholm, 1996, s. 358 ff. och Peczenik, 1995, s. 241 ff.
[84] Peczenik, 1995, s. 242 ff.
[85] Lavin, 1989, s. 119.
[86] Peczenik, 1995, s. 232.

norm i generella termer. Tolkningen av prejudikat är dock sällan enkel, något som handlar dels om själva tolkningen av den norm som prejudikatet ger uttryck för, dels om generaliserbarheten av prejudikaten.

Även JO-beslut inkluderas i studien. JO-beslut är inte rättsligt bindande men är viktiga för förståelsen av rätten, inte minst på områden där prejudikat saknas.[87] I avhandlingen är det framför allt i frågor som rör tillämpningen av socialtjänstlagen (2001:453) som JO-beslut aktualiseras.

I avhandlingen studeras även allmänna råd och andra riktlinjer från statliga myndigheter. Sådant material är inte rättsligt bindande, men ger vägledning i frågor utifrån hur den aktuella myndigheten tolkar relevanta bestämmelser i lag. Mycket talar för att allmänna råd och andra riktlinjer har stor betydelse i praktiken. Här kan särskilt uppmärksammas att även Högsta förvaltningsdomstolen använt sådant material till stöd för sina avgöranden.[88] Juridisk doktrin, dvs. rättsvetenskaplig litteratur, inkluderas också i studien. Vilken auktoritet doktrin har som rättskälla har diskuterats.[89] I avhandlingen används doktrin framför allt på två sätt: För att synliggöra och diskutera sådana frågor där rättsvetenskapliga studier redan gjorts (och där behovet och värdet av ny kunskap är mindre) samt som källor som bidrar till den rättsliga argumentationen. Doktrin har till skillnad från lagstiftning, förarbeten och prejudikat ingen formell auktoritet utan det är istället kvaliteten i argumentationen i sig som är avgörande för dess värde som rättskälla.[90]

I avhandlingen studeras även underrättspraxis avseende vissa frågor där de mer traditionella rättskällorna ger begränsad vägledning avseende innebörden av det allmännas ansvar. I första hand inkluderas kammarrättspraxis men avseende vissa frågor (där kammarrättspraxis saknas) studeras även praxis från förvaltningsrätter. Underrättspraxis betydelse som rättskälla, dvs. dess prejudicerande effekt, har diskuterats.[91] Underrättspraxis bidrar i denna studie inte i första hand med kunskap om hur rätten ska eller bör tolkas. Däremot bidrar underrättspraxis med kunskap om hur rätten faktiskt tillämpas samt vilka problem som aktualiseras i praktiken.[92] I brist på tydlig vägledning om innebörden av det allmännas ansvars i rättskällor med högre rättskällevärde bidrar således underrättspraxis med att visa hur dessa domstolar uppfattar rättsläget. Därtill är det inte ovanligt att myndigheter (för

---

[87] Jfr Alexius Borgström, 2009, s. 22, som jämför JO-besluts rättskällevärde med förarbetsuttalanden.

[88] Se bland annat RÅ 1996 ref. 99 samt HFD 2017 ref. 51.

[89] Peczenik, 1995, s. 260 ff. och Strömholm, 1996, s. 395.

[90] Jfr Peczenik, 1995, s. 262 ff.

[91] Se exempelvis Peczenik, 1995, s. 215–216 som menar att sådana avgöranden *får* beaktas som rättskälla i den juridiska argumentationen, till skillnad från lagstiftning som *ska* beaktas och prejudikat som *bör* beaktas.

[92] Jfr Lavin, 1989, s. 121. Se också Örnberg, 2014, s. 10.

avhandlingens vidkommande primärt kommunala myndigheter) hänvisar till underrättsavgöranden som grund för sina beslut.[93]

Utöver praxis från underrätter inkluderas i analysen av vissa av avhandlingens frågor även kommunala beslut. Det rör beslut i frågor om tillämpning av lagstiftning på bostadsförsörjningsområdet och socialtjänstlagen. Att den kommunala praktiken studeras avseende bostadsförsörjningsansvaret samt socialtjänstens ansvar att ordna bostad åt enskilda motiveras av att de traditionella rättskällorna som diskuterats ovan endast ger begränsad vägledningen om vad det rättsliga ansvaret innebär. Detta beror bland annat på att lagstiftningen har ramlagskaraktär. Avseende bostadsförsörjningsansvaret har kommunerna enligt lagstiftning på området ett stort utrymme att själva utforma sitt arbete. Relevanta beslut på området kan endast överklagas för laglighetsprövning och det finns inte många domstolsavgöranden på området. Den praktiska tillämpningen på kommunal nivå bidrar till studien genom att den ger exempel på hur lagstiftningen faktiskt tillämpas. Däremot ger det inte svar på hur lagstiftningen bör tolkas eller tillämpas.

Materialet från underrätter och kommunerna har analyserats med inspiration från kvalitativ innehållsanalys som anpassats till en rättsvetenskaplig kontext. Kvalitativ innehållsanalys, som har visat sig vara värdefull i rättsvetenskapliga studier av rättslig tillämpning i underrätter och hos myndigheter,[94] är en metod för att analysera innehållet i ett visst material.[95] Materialet studeras för att hitta mönster i innehållet. Kvalitativ innehållsanalys kräver förkunskap om både den ”diskurs texterna manifesterar och det sociala sammanhang de är producerade inom”.[96] Ur ett rättsvetenskapligt perspektiv har en förförståelse för rätten beskrivits vara nödvändig inför en analys av rättstillämpning.[97] Utöver kännedom om de särskilda regelverk som ligger till grund för aktuell rättslig praktik, kan nämnas att jag är juridiskt skolad och analyserar materialet med de ”rättsliga glasögon” som följer sådan skolning och inläsning på relevanta rättsregler.

Studiet har gått till så att materialet *för det första* lästs efter att den rättsliga regleringen undersökts. *För det andra* inleddes studiet av respektive del med en genomläsning av större delar av materialet. Efter denna genomläsning upprättades *för det tredje* ett kodningsschema som baseras på olika teman som förekommer i materialet. Dessa teman bestäms med utgångspunkt i vad som är av relevans för förståelsen av den rättsliga regleringen. Med rättslig reglering avses här inte bara den rättsliga reglering som särskilt reglerar en viss typ av fråga utan vid behov tas

---

[93] För ett exempel, se Malmö stad, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, *Vägledning bistånd boende och nödbistånd*, den 23 maj 2019.

[94] Se Bäckman, 2013, s. 33–37. Jfr också Leviner, 2011, s. 42–46 och 241 ff.

[95] Boréus, Kohl, 2018, s. 49–86.

[96] Boréus, Kohl, 2018, s. 58–59.

[97] Se bland annat Stendahl, 2007, s. 172 och Leviner, 2011, s. 37.

hänsyn till normer på alla rättsordningens nivåer. På detta sätt anpassas analysen av materialet till att bli rättsvetenskapligt intressant. Efter att materialet kodats analyserades resultatet *för det fjärde* i förhållande till den rättsliga regleringen. I denna avslutande del analyseras hur den kommunala praktiken förhåller sig till den rättsliga regleringen. På detta sätt möjliggörs också en växelverkan mellan analysen av den rättsliga regleringen och de rättsliga praktikerna.

Slutligen inkluderas även i viss utsträckning litteratur från andra vetenskapliga fält samt rapporter från myndigheter och andra organisationer. Dessa källor används primärt för att ytterligare visa hur den faktiska tillämpningen av relevant lagstiftning går till samt annan information som kan bidra till att kontextualisera rätten. Sådana källor bidrar därmed inte i direkt mening till den rättsliga argumentationen. För att förstå det allmännas ansvar krävs också förståelse för den offentligrättsliga kontext i vilken ansvaret bör förstås. Det innebär att den historiska utvecklingen som lett fram till dagens reglering på området studeras. En sådan historisk undersökning bidrar till förståelsen för dagens reglering, inte minst genom att de överväganden som gjorts historiskt och som fortsatt ligger kvar till grund för dagens reglering belyses.

1.3.3 Materialurval

Utöver det som hittills diskuterats har urvalet av material i studien även styrts av två parametrar, dels intresset av att generera ny kunskap om avhandlingens ämne, dels med beaktande av att källorna bör ha hög tillförlitlighet.[98] I det följande presenteras i mer konkreta termer vilket material som ingår i studien samt hur materialet valts. Som redan nämnts spänner avhandlingen över en rad olika delar inom den offentliga rätten vilket kräver särskilda överväganden om metod- och materialval. Mot denna bakgrund presenteras i det följande materialet med utgångspunkt i avhandlingens olika kapitel. Redan inledningsvis kan nämnas att material fram till och med den 15 juli 2023 har beaktats.

För att bidra med kunskap om vilka motiv som historiskt legat bakom relevant reglering ingår en kortare historisk genomgång där viktiga händelser i historien lyfts fram. Här används i stor utsträckning litteratur, såväl rättsvetenskaplig som från andra vetenskapliga fält. Även rapporter och liknande från statliga myndigheter samt förarbeten ligger till grund för undersökningen i denna del. De offentligrättsliga principerna som ägnas särskild uppmärksamhet är principerna om legalitet, likhet, objektivitet, proportionalitet och kommunal självstyrelse. Principernas innebörd undersöks i första hand med stöd av förarbeten, rättspraxis och doktrin. I avhandlingen görs inte några fullständiga analyser av principernas innebörd i allmänhet (det faller också utanför avhandlingens syfte) varför tidigare rättsvetenskapliga studier här får särskild betydelse.

---

[98] Jfr Lavin, 1989, s. 119.

När det gäller Sveriges folkrättsliga åtaganden avseende rätten till bostad inkluderas FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, ESK-konventionen, barnkonventionen och den reviderade Europeiska sociala stadgan. Konventionerna har valts därför att de utgör de konventioner som Sverige ratificerat som har störst betydelse för förståelsen av rätten till bostad som mänsklig rättighet samt deras rättsliga ställning i Sverige.[99] Material från de kommittéer som bevakar efterlevnaden av ESK-konventionen, barnkonventionen och den reviderade Europeiska sociala stadgan studeras vid sidan av doktrin på området. Därutöver studeras Europakonventionen, som inte innehåller någon självständig rätt till bostad men däremot andra artiklar som har betydelse för rätten till bostad. Bland dessa kan nämnas egendomsskyddet, rätten till liv, förbudet mot omänsklig eller förnedrande behandling och rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv och sitt hem.[100] Här inkluderas även relevant praxis från Europadomstolen.

Regleringen om bostadsstöd i socialförsäkringsbalken (2010:110), som alltså handlar om ekonomiska stöd som kan hjälpa enskilda att betala för sitt boende, är förhållandevis detaljerad. Undersökningen baseras till stora delar på bestämmelser i lagstiftningen. Till stöd för förståelsen av bestämmelserna studeras förarbeten, prejudicerande domstolsavgöranden, doktrin liksom vägledningar och rapporter från statliga myndigheter. Till stora delar besvarar lagstiftningen och detta övriga material på de frågor som aktualiseras i denna del av studien.

Slutligen ska materialet som undersöks avseende kommunernas bostadsförsörjning och socialtjänstens ansvar beskrivas. Reglerna om kommunernas bostadsförsörjningsansvar är, till skillnad från regleringen om bostadsstöd i socialförsäkringsbalken, inte särskilt detaljerade. Regelverken ger i första hand uttryck för befogenheter (och enstaka skyldigheter) för kommunerna. Det innebär att det lagstiftningen primärt ger vissa rättsliga ramar som kommunerna behöver förhålla sig till. Avstamp tas i denna del i lagstiftningen, särskilt bestämmelser i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag samt lagen om vissa kommunala befogenheter. Även avseende socialtjänstens ansvar för boendefrågor enligt socialtjänstlagen tas avstamp i gällande lagstiftning. Socialtjänstlagen beskrivs ofta som en målinriktad ramlag, med innebörden att lagen ger ett visst utrymme för myndigheten att tillämpa lagen med de övergripande målen som ledstjärna, vilket påverkar analysen av regelverket.[101]

---

[99] Konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning inkluderas inte. Konventionerna kan visserligen ha betydelse för rätten till bostad, men fokus i denna avhandling är inte förverkligandet av rätten till bostad specifikt för vissa utpekade grupper.

[100] Jfr Helenelund, 2011, s. 57 ff.

[101] Hollander, 1995, Fridström Montoya, 2022b, s. 55 ff. och prop. 2000/01:80, s. 82–83.

Författningar avseende kommunernas bostadsförsörjningsansvar och socialtjänstens ansvar analyseras med hjälp av förarbeten, prejudikat, allmänna råd och riktlinjer, JO-beslut och doktrin. Därtill inkluderas i sådana frågor där dessa källor endast ger begränsad information om innebörden av det allmännas ansvar även underrättspraxis samt kommunal praxis avseende tillämpningen av relevanta bestämmelser. I det följande presenteras vilka underrättsavgörandena som används och hur de sökts fram. Därefter presenteras vilket material från kommuner som studeras samt hur urvalet av detta material har gjorts.

Angående underrättspraxis kan sägas att endast avgöranden som finns publicerade i sin helhet i databasen Juno har inkluderats. I Juno finns samtliga kammarrättsavgöranden från kammarrätterna från april 2011 och samtliga förvaltningsrättsavgöranden från 2013. Avgöranden från tiden innan dess har inte inkluderats annat än i enstaka undantagsfall.[102] Att endast avgöranden som finns publicerade i Juno inkluderats motiveras med att det möjliggjort effektiv sökning efter rättsfall. En genomgång av äldre rättsfall hade krävt en betydligt större arbetsinsats i och med att någon enkel sökning i tillgängliga databaser inte är möjlig. Detta urval bedöms vara tillräckligt för att åtminstone synliggöra en del av de problem som aktualiseras i rättstillämpningen.[103] I avhandlingen inkluderas systematiska undersökningar av underrättspraxis primärt i form av kammarrättspraxis. I de fall kammarrättspraxis saknas har förvaltningsrättspraxis inkluderats.

När det gäller kommunernas skyldighet att med riktlinjer planera för bostadsförsörjning, kommunal bostadsförmedling samt kommunala bostadsbidrag och hyresgarantier kan det konstateras att det i princip saknas rättsfall som är av intresse för avhandlingen. Detta kan troligen förklaras av två skäl. Dels överklagas dylika kommunala beslut för laglighetsprövning, vilket innebär att incitament och möjligheter för enskilda att överklaga troligen är svagare än vad som gäller för exempelvis beslut enligt socialtjänstlagen. Dels är det väldigt få kommuner som överhuvudtaget erbjuder bostadsbidrag, hyresgarantier och bostadsförmedling.[104] Avseende allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag fanns endast ett relevant kammarrättsavgöranden, varför underrättspraxis i form av förvaltningsrättspraxis som rör allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inkluderats. Avseende tillämpningen av socialtjänstlagen har kammarrättspraxis inkluderats avseende en rad olika frågor som handlar om försörjningsstöd för boendekostnader samt bistånd i form av bostad.

Rättsfallen har sökts fram på följande sätt. Avseende rättsfall om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag gjordes en fritextsökning med frasen ”2010:879”, vilket är lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolags SFS-nummer.

---

[102] I sådana fall har det rört rättsfall som uppmärksammats i tidigare forskning.

[103] Samtliga relevanta rättsfall fram till och med den 15 juli 2023 har inkluderats i studien.

[104] Boverkets öppna data, Bostadsmarknadsenkäten 2020, *Särskilda boendelösningar*.

Därefter sorterades förvaltnings- och kammarrättsavgöranden fram med hjälp av de sökfilter som databasen Juno tillhandahåller. Sökfrasen bedöms vara träffsäker på så sätt att relevanta rättsfall inte missas.

När det gäller tillämpningen av socialtjänstlagen finns som helhet ett mycket stort antal underrättsavgöranden som rör rätten till bistånd. För att få en överblickbar mängd rättsfall till studien har endast kammarrättsavgöranden inkluderats i denna del. De frågor som aktualiserat undersökning av kammarrättsavgöranden har rört dels försörjningsstöd för boendekostnader, dels mål om bistånd i form av bostad. Avseende försörjningsstöd för boendekostnader har rättsfall som rört överklaganden av beslut om försörjningsstöd där följande frågor stått i fokus inkluderats. I parentes anges de sökfraser som använts vid fritextsökning i Juno:

- Vilka krav och villkor som kan ställas på sökande som hyr bostad i andra hand (andrahandsuthyrning bistånd)
- Vilka krav och villkor som kan ställas på sökande som har en bostad som betingar ett ekonomiskt värde (”intäktsöverskott som motiverar åtgärden”)
- Fråga om vilken boendekostnad en sökande som bytt till dyrare bostad har rätt till bistånd för (”RÅ 2008 ref. 21”)
- Om enskilda har rätt till bistånd för hyresskulder (”hyresskuld”)

Avseende mål som rört frågan om bistånd i form av ombesörjande av bostad har sökfrasen ”speciella svårigheter” använts. De sökfraser som använts för att hitta rättsfallen har formulerats på så sätt att de anger fraser eller hänvisningar till centrala rättsfall på området som med stor sannolikhet förekommer i relevanta rättsfall. Sökfraserna har tagits fram efter en genomgång av ett mindre antal relevanta rättsfall. Sökningarna bedöms vara tillräckligt träffsäkra för att ge ett urval av rättsfall som krävs för att uppnå avhandlingens syfte. Sökningarna har genererat ett större antal rättsfall. Samtliga rättsfall har lästs men endast de rättsfall som behandlar frågor som är principiellt intressanta för avhandlingens syfte har inkluderats i studien. Det innebär att ett antal domar för varje sökning har sorterats bort. Det handlar om rättsfall där sökfrasen varit med i domen men där kärnfrågan som prövats rört något annat än vad som är av intresse. Samtliga domar som inkluderats i studien refereras till i avhandlingens fotnoter.

Utöver underrättspraxis inkluderas också material från två kommuner. *Kommun 1* tillhör kommungrupp A2 enligt Sveriges Kommuner och Regioners kommungruppsindelning vilket innebär att det är en pendlingskommun nära en storstad. Minst 40 procent av de boende pendlar till arbete i en annan kommun. *Kommun 2* tillhör kommungrupp B3 enligt samma kommungruppsindelning vilket innebär att det är en ”större stad”, dvs. en kommun med minst 50 000 invånare där minst 40 000 personer bor i den största tätorten. Intentionen är att synliggöra hur relevanta regelverk tillämpas på kommunal nivå för att därigenom bidra med

ökad kunskap om rätten, inklusive motsättningar, otydligheter och brister i rättsordningen. Eftersom avsikten inte är att ge en heltäckande bild över landets alla kommuners arbete med dessa frågor är bedömningen att det räcker att studera material från två kommuner. Urvalet bedöms vara rimligt eftersom fokus i avhandlingen inte är undersökningen av praktiska tillämpningen, utan snarare att generera kunskap om den rättsliga regleringen och dess tillämpning. Valet av kommuner baseras på information om huruvida kommuner överhuvudtaget tillämpar den aktuella fakultativa lagstiftningen på området. Data har inhämtats från Boverket som i sin årliga bostadsmarknadsenkät samlar in information från kommunerna. Majoriteten av de rättsregler som är av intresse i avhandlingen är frivilliga för kommunerna att tillämpa varför två av de kommuner som använder sig av flest rättsliga verktyg har valts för att täcka in tillämpning av de regler som är av intresse.

Kommunerna i avhandlingen namnges inte av två skäl. Fokus i avhandlingen ligger inte vid att utvärdera de enskilda kommunernas arbete med bostadsfrågor utan på att bidra med kunskap om rätten. Att namnge kommunerna i avhandlingen skulle riskera att fokus istället för att ligga vid den rättsliga regleringen hamnade vid att utvärdera kommunernas hantering vilket inte ingår i avhandlingens syfte. Därutöver namnges kommunerna inte heller i syfte att minska risken för att enskilda som varit föremål för insatser i ett enskilt ärende som behandlas i studien ska identifieras. Denna risk bedöms över lag som liten även om kommunerna skulle identifieras med tanke på hur sådana ärenden beskrivs i avhandlingen, se vidare nedan om forskningsetiska överväganden. Det finns en risk för att kommunerna identifieras med hjälp av beskrivningarna av kommunerna och den information som framgår om kommunerna. Detta är troligtvis ofrånkomligt givet att intresset av transparens i studien också behöver tas i beaktande.

Av det material som är intressant att studera är det framför allt material om kommunal bostadsförmedling som begränsar antalet kommuner att studera då endast sju av landets kommuner har en kommunal bostadsförmedling.[105] Av dessa sju kommuner var det endast två kommuner som har både allmännyttiga bostadsaktiebolag och som i Boverkets bostadsmarknadsenkät för år 2020 angett att de tillämpar kommunala hyresgarantier och/eller bostadsbidrag, varför dessa två kommuner valts ut.[106] Hänsyn har således inte tagits till exempelvis demografi och geografi eftersom andra utmaningar än de rättsliga inte är av intresse. Materialet som studeras är följande:

- *Riktlinjer för bostadsförsörjningen*. Kommuner är enligt 1 § lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar skyldiga att ta fram riktlinjer genom

[105] Boverkets öppna data, Bostadsmarknadsenkäten 2020, *Service till bostadssökande*.
[106] Boverkets öppna data, Bostadsmarknadsenkäten 2020, *Särskilda boendelösningar*.

vilka de ska planera för bostadsförsörjningen. De riktlinjer som studerats är de som gällde den 1 januari 2020.

- *Offentliggjorda riktlinjer för kommunal bostadsförmedling och förtur i förmedlingsverksamheten.* Enligt 7 § lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska en kommun anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen i kommunen. Om en kommun anordnar kommunal bostadsförmedling finns det vissa möjligheter att bevilja förtur i sådana system. De riktlinjer som studerats är de som gällde den 1 mars 2021.
- *Ägardirektiv samt bolagsordningar till allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.* I studien inkluderas ägardirektiv och bolagsordning som gällde den 1 mars 2021.
- *Akter bestående av utredningar och beslut i enskilda ärenden som rör bistånd i form av bostad.* Akter innehållande utredningar om bistånd i form av bostad samt beslut i sådana ärenden är av intresse för studien. Detta material presenteras närmare nedan.

Utöver detta material fanns i arbetets tidigare skeden en avsikt att inkludera material avseende kommunala bostadsbidrag och hyresgarantier. Det visade sig dock, trots att de två utvalda kommunerna i Boverket bostadsmarknadsenkät angett att de tillämpar bostadsbidrag och/eller hyresgarantier, inte gör det i praktiken baserat på lagen om vissa kommunala befogenheter. Kommunala bostadsbidrag verkar inte tillämpas överhuvudtaget i kommunerna, medan hyresgarantier hos de två utvalda kommunerna tillämpades som en form av bistånd enligt socialtjänstlagen, något som därför behandlas i avsnittet om bistånd i form av boende i avhandlingen.

Avseende utdrag ur akter och beslut i ärenden som rör bistånd i form av bostad har ett urval behövt göras enligt vissa kriterier. Urvalet gjordes så att en fråga först riktades till de två kommunerna om hur många beslut om bistånd i form av boende som fattats månadsvis under 2020. Utifrån svaren begärdes därefter material i form av beslut, utredning, ansökan och eventuella avtal som ingåtts mellan sökande och kommunen ut för en viss tid. Tiden bestämdes för att få ett totalt sett rimligt antal beslut att studera. Från kommun 1 begärdes material för beslut fattade under perioden januari – juni 2020 ut. Från kommun 2 begärdes material för beslut fattade under perioden januari – april 2020 ut. Totalt inkluderades 109 ärenden.

Sammanfattningsvis ligger således fokus i avhandlingen på att studera rättsliga normer på rättsordningens olika nivåer. Dessa normer studeras genom material producerat av rättsliga praktiker. Avhandlingens ämne spänner över flera delar av den offentliga rätten samt internationell rätt vilket påverkar metod och materialval. I avhandlingen inkluderas utöver traditionella rättskällor även studiet av underrättspraxis och kommunal praktik. I nästa avsnitt behandlas forskningsetiska överväganden som gjorts i studien.

1.3.4 Forskningsetiska överväganden

Forskningsprojektets genomförande har godkänts av Regionala etikprövningsnämnden i Stockholm.[107] I det material som används i studien framkommer personuppgifter, inklusive känsliga personuppgifter. Sådant material som är offentligt och där personuppgifter ingår (i första hand domstolsavgöranden och JO-beslut) återges i anonymiserad form i löpande text men med klara och tydliga referenser till aktuella dokument. Det material som avser enskilda ärenden från socialtjänsten och som omfattas av sekretess (och som innehåller känsliga personuppgifter) återges helt anonymiserat i avhandlingen utan hänvisning till ärendenummer eller liknande. Materialet har förvarats inlåst och originalhandlingar och kodningsnyckel har förvarats separat från varandra. Endast författaren och dennes handledare har haft tillgång till materialet.

De personer vars personuppgifter behandlas i studien har inte kontaktats och informerats om behandlingen. Det sagda bedöms vara förenligt med gällande forskningsetiska riktlinjer och att informera berörda personer bedöms kunna leda till större skada för berörda personer.[108] För att minimera risken att enskilda identifieras i presentationen av det material som består av enskilda ärenden från socialtjänsten namnges inte heller kommunerna i avhandlingen.

1.4 Avgränsningar

Förverkligandet av rätten till bostad för befolkningen i ett helt land är komplicerat. Till skillnad från flera andra ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är den primära arenan för fördelning och förmedling av bostäder bostadsmarknaden.[109] Denna studie handlar om rätten till bostad i det sociala skyddsnätet och fokus ligger på att undersöka och analysera det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad för de som inte kan ordna en bostad på egen hand. Det sagda innebär att regelverk som i och för sig kan bidra till förverkligandet av rätten till bostad, men som inte i direkt mening bedöms utgöra insatser för de som idag inte kan ordna bostad på bostadsmarknaden, exkluderats. Exempel på sådana regelverk är plan- och bygglagstiftningen och regler om kommuners markpolitik, skattelagstiftningen som på olika sätt kan användas för att ekonomiskt gynna olika boendeformer genom exempelvis ränteavdrag, statliga bidrag och garantier för ökat bostadsbyggande samt regleringen avseende fastigheter och hyresrätter (inklusive köp av fastigheter, bostadsrätter och ägarlägenheter samt uthyrning av hyresrätter).

---

[107] Regionala etikprövningsnämnden i Stockholms beslut den 14 december 2018, diarienummer 2018/2330-31/5.

[108] I beslutet från Regionala etikprövningsnämnden i Stockholm godtogs denna hantering som förenlig med gällande regelverk.

[109] Jfr Bengtsson, 2022.

Särskild reglering som innebär att vissa grupper har rätt till boende i vissa fall, så som är fallet för äldre, personer med funktionshinder, asylsökande m.fl. samt nyanlända, behandlas inte i avhandlingen. Regelverken innebär avseende äldre en, under vissa förutsättningar, rätt till särskilt boende.[110] Personer med funktionshinder har på liknande sätt under vissa förutsättningar rätt till boende med särskild service.[111] Asylsökande och andra personer som sökt uppehållstillstånd i landet ska i vissa fall av Migrationsverket erbjudas plats på en förläggning.[112] För dessa tre grupper finns alltså en tydligare uttryckt rätt till boende i vissa fall. Det rör sig dock inte om ordinära bostäder, för äldre och personer med funktionshinder är det fråga om boenden där olika former av sociala, medicinska eller omvårdnadsinsatser ingår i stödet. Förläggningarna där asylsökande kan bo under Migrationsverkets handläggning är inte heller de ordinära bostäder utan tidsbegränsade boenden av olika karaktär. Avseende nyanlända framgår av lagstiftningen att kommunerna efter anvisning är skyldiga att ta emot vissa nyanlända för bosättning.[113] Bestämmelsen innebär en skyldighet för kommunerna att ta emot nyanlända för bosättning, men innebär ingen utkrävbar rättighet för enskilda som omfattas av lagen. Genomförandet av skyldigheten behöver kommunerna göra med beaktande av övrig lagstiftning på området. Den faktiska tillämpningen av lagen har studerats tidigare.[114] Exempelvis kan kommunerna uppfylla sin skyldighet genom att uppdra åt ett allmännyttigt bostadsbolag att ordna bostäder eller som en form av bistånd enligt socialtjänstlagen, regelverk som behandlas i avhandlingen. Dessa särskilda regelverk inkluderas inte då de endast i liten utsträckning ger kunskap om det allmännas generella ansvar att förverkliga rätten till bostad för enskilda som inte kan ordna en bostad på egen hand.

På folkrättslig nivå inkluderas inte konventioner som skyddar särskilda grupper, såsom konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionerna kan visserligen ha betydelse för förståelsen av rätten till bostad, men fokus i denna avhandling är inte förverkligandet av rätten till bostad specifikt för vissa utpekade grupper.[115]

En till avhandlingens ämne näraliggande fråga som har diskuterats i relativt stor utsträckning har handlat om vräkningar, inte minst vräkningar av barnfamiljer. Som visas i undersökningen, inte minst i undersökningen av hur rätten till

---

[110] 5 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

[111] 5 kap. 7 § tredje stycket samt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen samt 1, 7 och 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

[112] 1 och 3 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. För ensamkommande barn ansvarar istället kommunerna, se 3 § samma lag.

[113] 5 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

[114] Emilsson, Öberg, 2022, Holmqvist, Jutvik, Lidén, 2022 och Runquist, Sahlin, 2023.

[115] Jfr Holappa, Lind, 2022.

bostad har tolkats som en mänsklig rättighet, är vräkningar en viktig del av att trygga rätten till bostad. Genom avhandlingens fokus på det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad för de som inte kan ordna bostad på egen hand snarare än det allmännas ansvar att trygga rätten till bostad generellt bedöms frågor om vräkningar i generell mening dock falla utanför syftet. Fokus i avhandlingen ligger vid anskaffningsproblemet och kostnadsproblemet snarare än frågor om skydd för befintliga hem. Med det sagt så undersöks i avhandlingen ändå vräkningar som en del av rätten till bostad som mänsklig rättighet eftersom det på ett övergripande plan bidrar till förståelsen för vad rätten till bostad innebär. Därtill aktualiseras frågor om en speciell typ av ”vräkningar”, nämligen vräkningar från boenden som socialtjänsten ordnar.

1.5 Termer, begrepp och definitioner

Hemlöshet och bostadslöshet

Termerna hemlös och bostadslös är inte definierade i lag men används frekvent av såväl myndigheter som domstolar. Termen bostadslös saknar därtill vedertagen definition. Termen har dock betydelse för denna studie då det kommit att användas i rättspraxis sedan Högsta förvaltningsdomstolen i en dom från 2004 använde sig av termen *helt bostadslös* när domstolen avgjorde ett mål om socialtjänstens ansvar att ordna boende åt en enskild.[116] Termens närmare innebörd är något oklar och dess rättsliga betydelse analyseras i de avsnitt i avhandlingen som berör socialtjänstens ansvar för att ordna boende åt enskilda.

Termen *hemlös* har å sin sida definierats av Socialstyrelsen genom fyra olika situationer: akut hemlöshet, institutionsvistelse och stödboende, långsiktiga boendelösningar ordnade av kommunen samt eget ordnat kortsiktigt boende.[117] Socialstyrelsens definition torde vara den mest använda och när hemlös används i avhandlingen avses också Socialstyrelsens definition. De olika situationerna beskrivs som följer:

Situation 1 – Akut hemlöshet
Personer som är hänvisade till akutboende, härbärge, jourboende, skyddade boenden eller motsvarande. Personer som sover i offentliga lokaler, utomhus, trappuppgångar, tält eller motsvarande.

Situation 2 – Institutionsvistelse och stödboende
En person är intagen/inskriven på antingen; kriminalvårdsanstalt, HVB, familjehem, SiS-institution eller stödboende inom socialtjänst/landsting/privat

[116] RÅ 2004 ref. 130.
[117] Socialstyrelsens dokument *Hemlöshetssituationer*, Dnr 416/2017.

vårdgivare och ska flytta inom tre månader efter mätveckan, men utan egen bostad ordnad inför flytten/utskrivningen. Hit räknas även de personer som skulle ha skrivits ut/flyttat ut, men som är kvar på grund av att de inte har någon egen bostad ordnad.

Situation 3 – Långsiktiga boendelösningar
En person bor i en av kommunen ordnad boendelösning som försökslägenhet, träningslägenhet, socialt kontrakt, kommunalt kontrakt eller motsvarande på grund av att personen inte får tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden. Det handlar om boendelösningar med någon form av hyresavtal där boendet är förenat med tillsyn, särskilda villkor eller regler.

Situation 4 – Eget ordnat kortsiktigt boende
En person bor tillfälligt och kontraktslöst hos kompisar, bekanta, familj/släktingar eller har ett tillfälligt (kortare än tre månader efter mätveckan) inneboende- eller andrahandskontrakt hos privatperson. Den uppgiftslämnande verksamheten har haft kontakt med personen av detta skäl och känner till att denna hemlöshetssituation gäller under mätveckan.[118]

Socialstyrelsen har med oregelbundna intervall kartlagt hemlösheten i Sverige. Den senaste kartläggningen som publicerats gjordes under en vecka under våren 2017 och visade att 33 250 personer befann sig i någon av de hemlöshetssituationerna under kartläggningsveckan.[119] Kartläggningen gjordes i samarbete med kommuner och frivilligorganisationer och ger en ögonblicksbild över hur stor den kända hemlösheten var under veckan. Någon hundraprocentig bild över hemlösheten i landet visar den dock inte. Exempelvis omfattas inte personer utan uppehållstillstånd i Sverige, EU-medborgare utan förankring till en viss kommun och andra människor som inte är kända av myndigheter eller andra organisationer som deltar i kartläggningen.[120] Hur utbredd den faktiska hemlösheten är i landet är därmed svårt att veta. Likaså är orsakerna bakom hemlösheten troligtvis många och någon enkel förklaring till varför människor är hemlösa finns troligtvis inte.[121]

I vissa sammanhang talas det om olika ”typer” av hemlöshet, ofta benämnt som *strukturell* respektive *social hemlöshet*.[122] Dessa benämningar har inget att göra med hur personers boendesituation ser ut, istället tar det sikte på skälen till att en person är hemlös och eventuellt personens sociala situation som helhet. Med strukturell

---

[118] Socialstyrelsens dokument *Hemlöshetssituationer*, Dnr 416/2017.
[119] Socialstyrelsens rapport *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*, november 2017, s. 16
[120] Socialstyrelsens rapport *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*, november 2017, s. 13.
[121] Socialstyrelsens rapport *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*, november 2017, s. 79–83. Jfr också diskussionen ovan om så kallad social och strukturell hemlöshet.
[122] Se exempelvis Knutagård, Kristiansen, Larsson, Sahlin, 2020, s. 7.

hemlöshet menas personer som är hemlösa på grund av strukturella problem, exempelvis att det råder bostadsbrist på orten eller att personen i fråga inte har möjlighet att betala för de bostäder som finns tillgängliga. Med social hemlöshet menas istället personer som är hemlösa på grund av sociala eller andra ”problem” hos personen själv. Definitionerna har inte förankring i lagstiftningen men kan utläsas som en tolkning av prejudicerande rättsfall från Högsta förvaltningsdomstolen. Indelning i två grupper hemlösa har skapats i syfte att avgränsa vilka personer som har rätt till hjälp från socialtjänsten att ordna boende.[123] Denna indelning undersöks och analyseras vidare i de avsnitt som berör socialtjänstens ansvar i avhandlingen, men fortsättningsvis bortses från skälen till att en person inte kan ordna en bostad på bostadsmarknaden.

Boende, bostad och hem

Termerna bostad och boende används inte sällan synonymt. I forskning har definitioner för de olika termerna föreslagits. Exempelvis har Kjellbom och Alexius föreslagit att boende används synonymt med tak över huvudet, medan bostad avser boenden av mer permanent karaktär. Hem används i sin tur av Kjellbom och Alexius för bostäder som enskilda har en särskild relation till.[124] Den till FN knutna kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har inte definierat termen bostad i sig, men menat att *rätten till en lämplig bostad* inte kan inskränkas till att handla om rätt till tak över huvudet, något som utvecklas i kapitel 3.[125]

I denna avhandling används termerna boende, bostad och hem på följande sätt. *Boende* används, i de fall det inte särskilt förklaras, som en samlingsterm för en plats i form av ett hus, en del av ett hus eller liknande där människor normalt sover och utför andra vardagsbestyr. I avhandlingen används termen boende också för att beteckna olika former av tillfälliga boplatser, såsom boenden av tillfällig karaktär eller boenden där olika former av vård bereds, vilket i så fall anges särskilt. *Bostad* används i avhandlingen för att beskriva boenden som inte är endast tillfälliga till sin karaktär (härbärgen, hotell, vandrarhem och liknande omfattas alltså inte) och inte heller boenden på institutioner eller vårdinrättningar. Närmast till hands avses med bostad alltså boenden som är mer varaktiga till sin karaktär (alltså i normalfallet ett hus eller en del av ett hus). I avhandlingen diskuteras vilka rättsliga krav som kan ställas på bostäder ur olika perspektiv varför någon mer utförlig definition inte lämnas här. *Hem* används i avhandlingen primärt i ljuset av den rättsliga innebörden av begreppet, framför allt genom artikel 8 Europakonventionen som innehåller en rätt för var och en till skydd för sitt hem. Hemmet är enligt

---

[123] Se exempelvis Knutagård, Kristiansen, Larsson, Sahlin, 2020, s. 7.

[124] Kjellbom, Alexius, 2011-2012.

[125] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991.

Europadomstolen ett autonomt begrepp som är oberoende av rättsliga definitioner i nationell rätt. Boenden av tillfällig karaktär, permanentbostäder och andra ställen där människor bor kan således skyddas av artikeln.

Socialnämnd och socialtjänst

Det är kommunerna som ansvarar för socialtjänsten i landet.[126] Kommunerna har stor frihet att själva organisera sin verksamhet, men enligt 3 kap. 4 § kommunallagen (2017:725) ska de nämnder som behövs för att fullgöra kommunens uppgifter enligt lag tillsättas av kommunfullmäktige. Av 2 kap. 4 § socialtjänstlagen framgår vidare att kommunfullmäktige ska bestämma vilken eller vilka nämnder i kommunen som ska fullgöra de uppgifter som framgår av lagen. I lagen används socialnämnd för att ange den kommunala förvaltningsmyndighet som ombesörjer socialtjänsten i kommunen. Kommunerna är dock fria att dels välja hur ansvariga nämnder benämns, dels välja om en eller flera nämnder ska ansvara för olika delar av socialtjänsten. Till nämnderna finns regelmässigt en förvaltningsorganisation som kan kallas socialförvaltning eller det som kommunen bestämmer. Förvaltningen består till huvudsak av tjänstemän. Beslutanderätt kan delegeras till tjänstemän.[127] När ett beslut fattas av myndigheten anses beslutet fattat av socialnämnden oavsett om det är beslutat av nämnden per se eller på delegation till någon av nämndens ledamöter eller tjänstemän hos myndigheten. Av 10 kap. socialtjänstlagen framgår i vilka frågor som uppdraget att besluta på socialnämndens vägnar får delegeras. I avhandlingen används *socialtjänst* för den kommunala myndighet som ansvarar för socialtjänsten. För att underlätta läsningen används socialtjänst också generellt för att beteckna den del av kommunen som utför uppgifter enligt socialtjänstlagen. *Socialnämnd* används endast i undantagsfall och avser då specifikt den nämnd som fullgör de uppgifter som framgår i socialtjänstlagen.

Den sekundära bostadsmarknaden

Den del av bostadsmarknaden där socialtjänsterna i landet hyr ut bostäder i andra hand till enskilda har kommit att kallas den *sekundära bostadsmarknaden*.[128] Det är också i denna betydelse som det används i denna avhandling. Med den sekundära bostadsmarknaden avses alltså den del av bostadsmarknaden som består av hyreskontrakt mellan kommunernas socialtjänster och enskilda. Någon enhetlig

---

[126] Jfr 2 kap. 1 § socialtjänstlagen.

[127] Jfr 6 kap. 37–38 §§ och 7 kap. 5–7 §§ kommunallagen.

[128] Begreppet myntades av Sahlin i Sahlin, 1996, men har kommit att användas av flera aktörer såsom Boverket och Sveriges kommuner och regioner, se exempelvis Boverkets rapport *Hyreskontrakt via kommunen - Sekundära bostadsmarknaden 2008*, oktober 2008 och Sveriges kommuner och regioners PM *Sociala kontrakt, ekonomiska förutsättningar*, juni 2015, tillgänglig på https://skr.se/download/18.78136d0414d956f03944241e/1433851736994/SKL-PM-Den-sekundara-bostadsmarknadens-kostnader.pdf, hämtad den 9 september 2020.

benämning av insatser som rör bistånd i form bostad från socialtjänsten finns inte. En vanlig term som används är sociala kontrakt.[129] Begreppen är inte reglerade i lag och används endast för att beteckna socialtjänstens verksamhet i denna del.

Socialt skyddsnät

Vad som utgör det sociala skyddsnätet saknar en legaldefinition, och någon allmängiltig vedertagen definition i det allmänna språkbruket torde inte heller finnas. Traditionellt omfattas dock regelverken om socialförsäkring och socialtjänst av det sociala skyddsnätet.[130] I den här avhandlingen, som handlar om rätten till bostad i det sociala skyddsnätet, definieras det socialt skyddsnätet som det samlade rättsliga regelverk som innebär ansvar för det allmänna att förverkliga rätten till bostad för enskilda som inte kan ordna bostad på egen hand. Det finns inte någon särskild reglering om sociala bostäder i Sverige, och ansvaret är inte heller reglerat enbart i reglerna om socialförsäkring och socialtjänst. Istället utgörs detta samlade regelverk på nationell nivå av ekonomiska bostadsstöd inom socialförsäkringen, kommunernas bostadsförsörjningsansvar och socialtjänstens ansvar för boendefrågor.

Ansvar, befogenheter och skyldigheter

I fokus i avhandlingen står det allmännas rättsliga ansvar att förverkliga rätten till bostad för de som inte kan ordna en bostad på egen hand. Vid en tillnärmning av det rättsliga ansvaret, inte minst avseende kommunernas bostadsförsörjningsansvar, framgår att ansvaret består av såväl befogenheter som skyldigheter. Det är framför allt kommunerna som genom lagstiftning har befogenhet att, om de så önskar, vidta åtgärder eller bedriva viss verksamhet. Med befogenheter avses i detta sammanhang alltså att kommuner får, men inte är skyldiga, att vidta åtgärder. Sådana befogenheter skiljer sig från i lagstiftning angivna skyldigheter på så sätt att kommunerna får välja om de ska tillämpa lagstiftningen eller inte. Med skyldigheter avses istället sådana åligganden som är obligatoriska för kommuner (eller statliga myndigheter). I detta sammanhang bör det nämnas att kommunal kompetens ofta används för att beskriva åtgärder som kommuner får eller ska vidta.[131] Den kommunala kompetensen kan alltså mot bakgrund av det ovan sagda bestå av såväl befogenheter som skyldigheter. I undersökningen och analysen av det allmännas ansvar inbegrips alltså såväl befogenheter som skyldigheter.[132]

---

[129] Sveriges kommuner och regioners PM *Sociala kontrakt, ekonomiska förutsättningar*, juni 2015, tillgänglig på https://skr.se/download/18.78136d0414d956f03944241e/1433851736994/SKL-PM-Den-sekundara-bostadsmarknadens-kostnader.pdf, hämtad den 9 september 2020.

[130] Se exempelvis prop. 2000/01:80, s. 82 och 93.

[131] Jfr Lundin, Madell, 2022, s. 22–24.

[132] Termen befogenhet ska i detta sammanhang alltså inte blandas ihop med termens civilrättsliga innebörd, se bland annat Örnberg, 2014, s. 162–164 och Lundin, Madell, 2022, s. 22–24.

1.6 Disposition

Avhandlingen består av sju kapitel. I kapitel 1 presenteras avhandlingens ämne, syfte, frågeställningar, teori, metod, material och avgränsningar. I kapitel 2 behandlas i sin tur den offentligrättsliga kontext som avhandlingens ämne förstås i. I kapitlet beskrivs hur dagens reglering avseende det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad växt fram historiskt, ämnets konstitutionella kontext, hur rätten till bostad som social rättighet kan kategoriseras samt vilka övergripande principer och värden som dagens reglering vilar på.

Därefter följer fyra kapitel vars disposition övergripande utgår från två tankebanor: *från internationellt via nationellt till lokalt* och *från generellt till selektivt*. Detta avspeglas i dispositionen på så sätt att i kapitel 3 behandlas det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad enligt internationell rätt. I kapitlet behandlas avhandlingens första frågeställning: vad innebär det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad enligt internationella konventioner som Sverige ratificerat? Det allmännas ansvar enligt de viktigaste konventionerna som innehåller rätten till bostad analyseras, tillika hur rätten till bostad som mänsklig rättighet kommit att tolkas av de organ som har i uppgift att tolka och följa förverkligandet av rättigheten.

I kapitel 4–6 behandlas i sin tur primärt avhandlingens andra frågeställning: vad innebär det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad enligt nationell rätt? I kapitel 4 behandlas ekonomiska bostadsstöd som finns reglerade i socialförsäkringsbalken och som staten har ansvar för. Därefter vänds blicken mot det lokala och kommunernas ansvar. I kapitel 5 studeras kommunernas bostadsförsörjningsansvar, vilket inbegriper kommunernas skyldighet att planera för bostadsförsörjningen, regelverket om de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen, kommunal bostadsförmedling samt kommunala bostadsbidrag och hyresgarantier. Kapitel 6 handlar istället om socialtjänstens ansvar för boendefrågor. Såväl ekonomiskt bistånd för boendekostnader som rätten till bistånd i form av boende behandlas i kapitlet. Genom kapitel 5 och 6 förändras regleringens karaktär genom att det går från reglering som tar sikte på ett generellt ansvar till allt mer selektiva insatser.

Undersökningen och analysen i avhandlingens olika delar tar avstamp i avhandlingens teoretiska utgångspunkter om rättens dimensioner och nivåer. Därtill adresseras i vilken utsträckning de olika regelverken har potential att bistå med de så kallade anskaffningsproblemet och kostnadsproblemet. Avhandlingen avslutas med kapitel 7. I kapitlet sammanfattas avhandlingens huvudsakliga resultat och slutsatser. I kapitlet behandlas också avhandlingens tredje frågeställning: Ger den rättsliga regleringen och tillämpningen uttryck för motsättningar, otydligheter eller andra brister som riskerar att leda till att allas rätt till bostad inte förverkligas?

Svensk bostadspolitik har […] sedan länge grundats på uppfattningen att tillgång till en god och tillräckligt rymlig bostad är en omistlig social rättighet.

Prop. 1974:150, s. 344.

2 Rätten till bostad i offentligrättslig kontext – igår och idag

2.1 Inledning till kapitlet

BOSTADENS ROLL I samhället, politiken och rätten har varierat över tid. Även om bostadspolitiken och det allmännas inblandning i olika aspekter av människors bostäder och hem idag kan ses som något självklart betraktades bostaden under lång tid, ända fram till 1900-talets början, som något högst privat.[133] Det var egentligen inte förrän i samband med urbaniseringen som följde industrialiseringen som bostadsfrågan särskilt uppmärksammades som ett specifikt område för det allmänna (kommunerna och staten) att ägna sig åt.[134] Den snabba urbaniseringen ledde till odrägliga boendesituationer för många i städerna. De första insatserna från det allmännas sida var inriktade på att komma till rätta med den allvarliga bostadsnöden som uppstått. Innan industrialiseringen hade den stora majoriteten bott i anslutning till den jord de brukade eller till sin arbetsplats. Människors behov av bostäder och enskildas behov av stöd från det allmänna var dock inget nytt och rötter till bostadens plats i det sociala skyddsnätet hittas längre bak i historien än så.

I detta och nästkommande kapitel (dvs. kapitel 3) undersöks hur rätten till bostad som grundläggande normativ idé kommit att sedimenteras till rättsordningens djupstruktur. I detta kapitels första del ligger fokus på att undersöka de historiska rötterna till dagens nationella reglering och hur det kom sig att bostaden blev en fråga för det allmänna (medan rätten till bostad som mänsklig rättighet i folkrätten ligger i fokus i kapitel 3). Något anspråk på att här återge en heltäckande historisk bild över de tidsepoker som beskrivs görs inte i den här avhandlingen. Inte heller är det fråga om någon heltäckande bostadshistorisk framställning.[135] Istället ligger fokus på att studera avgörande historiska skeenden som är viktiga för att förstå dagens rättsliga reglering om det allmännas ansvar för rätten till bostad. Efter denna historiska bakgrund vänds istället blicken mot att studera teoretiska

---

[133] Ekstam, 2013, s. 199.
[134] Jfr Ekstam, 2013, s. 199 ff.
[135] För den intresserade hänvisas till de litteraturreferenser som framgår i kapitlet.

perspektiv på hur rätten till bostad kan förstås som rättighet. Därefter behandlas grundläggande värden som förverkligandet av rätten till bostad vilar på samt de offentligrättsliga principerna om legalitet, likhet, objektivitet, proportionalitet och kommunal självstyrelse (som utgör element på rättsordningens mellannivå, rättskulturen). Därutöver studeras i kapitlet även konstitutionella perspektiv på rätten till bostad.

Inledningsvis bör ett par saker noteras. Bostadsfrågans utveckling är svår att isolera och beskriva utan att också förstå mer om samhället under den tid som beskrivs. Bostadsfrågan aktualiserades därtill inte som en egen fråga (vare sig politiskt eller rättsligt) för det allmänna förrän i början av 1900-talet. Rötterna till dagens reglering hittas därför inte i särskilda regler som rört bostäder. De tankegångar som påverkat utformningen av det regelverk som är tänkt att förverkliga rätten till bostad idag har dock sitt ursprung inte minst i fattigvården, kommunalrätten och i viss mån reglering om stads- och samhällsplanering samt hälsolagstiftning. Därtill bör det nämnas att fokus i det följande ligger vid att undersöka framväxten av de regelverk som avser bostaden som en del av välfärden. Utöver att vara och ha varit en viktig del av välfärden är bostaden samtidigt en marknadsvara.[136] Detta särskiljer också bostaden och rätten till bostad från andra sociala rättigheter eller välfärdstjänster.

Med det sagt vänds nu blicken bakåt i tiden i ett försök att spåra de rötter som lett fram till dagens rättsliga reglering. Avstamp tas i medeltiden, via 1700-talets fattigstugor fram till 1800-talet slut, när *bostadsfrågan* börjar adresseras för att under 1900-talet bli ett eget politikområde. Dessa historiska skeenden ledde sedan, i samband med uppbyggandet av den svenska välfärdsstaten, till att frågor om bostaden också kom att regleras rättsligt.

2.2 Bostadsfrågans framväxt i rätt och politik

2.2.1 Från medeltid till industrialisering

Rötterna till dagens reglering om rätten till bostad brukar tillskrivas den fattigvård som bedrevs i landet (och i andra länder) och som kom att regleras i olika lagar första gången under 1600-talet.[137] Fattigvårdens föregångare hittas i sin tur i den katolska kyrkans allmosor. Under medeltiden (i Sverige från ca år 1100 fram till reformationen som inleddes under 1520-talet) bodde de allra flesta människor i Sverige (och Europa) på landsbygden. Levnadsvillkoren skiljde sig rejält åt mellan exempelvis den rika adeln och de fattiga bönderna. De flesta bönder bodde i nära anslutning till den mark de brukade, många ägde egen mark medan andra

[136] Se exempelvis Torgersen, 1987 och Bengtsson, 1995.
[137] Nilsson, 2021, s. 113. Se också Jägerskiöld, 1955, s. 256.

arrenderade mark från kronan, adeln eller kyrkan. För dem som inte kunde arbeta (fattiga, sjuka, äldre, föräldralösa barn m.fl.) och inte hade någon som tog hand om dem tog kyrkan ett visst ansvar.[138] Enskilda hjälpte på olika sätt till genom att exempelvis bekosta fattigvården liksom att direkt bistå utsatta. Arbetet som kyrkan gjorde och enskildas insatser baserades i mångt och mycket på den kristna tron – det ansågs vara i linje med att vara en god kristen att hjälpa svagare individer.[139] Exempel på kyrkans aktiviteter var de så kallade helgeandshusen som fanns runtom i landet. De drevs av Helige Andes orden och var kombinerade äldreboenden, fattigstugor och sjukhus.[140]

I samband med reformationen förändrades den tidigare på katolsk grund motiverade fattigvården och omsorgen av fattiga och sjuka var inte lika organiserad i tiden som följde. Med reformationen kom också samhällets syn på fattiga att förändras. De lutheranska idéerna om arbetets betydelse ledde till att fattigdom mer och mer började ses som ett samhällsproblem.[141] Detta präglade också lagstiftning som exempelvis kom att förbjuda tiggeri och dagdriveri.[142] Enligt 1571 års kyrkoordning uppmanades dock kyrkorna i landet att hålla sjukstugor.[143]

Under tiden som därefter följde utvecklades hospital, som var kombinerade fattigvårds- och sjukvårdsinrättningar där fattiga och andra i behov av hjälp kunde tas in. Genom 1624 års hospitalsförordning kom den första regleringen om fattigvård på plats.[144] Enligt förordningen skulle icke arbetsföra människor tas in på hospital som drevs av församlingarna. Förordningen ersattes år 1642 med den första fattigvårdsförordningen som stadgade att fattiga och sjuka som inte hade släktingar som försörjde dem skulle intas på hospital.[145] Enligt 1686 års kyrkolag skulle församlingarna inrätta fattigstugor. År 1763 tillkom en förordning om hospitals- och barnhusinrättningar som riktade sig till socknarna.[146] Genom de nu nämnda regleringarna som la ansvaret för fattigvården på församlingarna och socknarna såddes också fröet till det kommunala ansvaret för fattigvården (som sedermera blev socialhjälp och därefter socialtjänst).

Fattigvårdens organisation och den hjälp som erbjöds varierade över landet.[147] Något som de flesta socknar hade gemensamt var olika villkor för att vara berättigad stöd och hjälp. Hjälpsökande kategoriserades i den ena av följande kategorier:

---

[138] Unger, 1996, s. 20 ff. och Jägerskiöld, 1955, s. 250.
[139] Unger, 1996, s. 21 och Gustafsson, 2007, s. 40.
[140] Dahlbäck, 1982.
[141] Swärd, 2019, s. 27.
[142] Swärd, 2019, s. 27
[143] Jägerskiöld, 1955, s. 256.
[144] Unger, 1996, s. 73 ff.
[145] Unger, 1996, s. 73 ff.
[146] Pettersson, 2011, s. 29–31. Se också Jägerskiöld, 1955, s. 256.
[147] Skoglund, 1992.

De ”mest usla” som bestod av äldre, vanföra, obotligt sjuka och värnlösa barn ansågs vara *värdiga* hjälp och de ”mindre usla” som var arbetsföra men utan arbete var *ovärdiga* hjälp.[148]

De rättsregler som reglerat fattigvården genom åren har grundats på olika perspektiv och olika människosyn. I vissa perioder var det fråga om utkrävbara rättigheter för de enskilda som omfattades av lagreglerna, medan det i andra perioder snarast var fråga om reglering som möjliggjorde att stöd kunde utges till enskilda, snarast i form av allmosor.[149]

De idéer som låg till grund för fattigvårdens utformning från 1763 till 1800-talets början kan sägas ha präglats av den kristna traditionen, men också på idéer med inspiration från upplysningstidens tänkare som Montesquieu, Rousseau och Voltaire.[150] De senare utgick från att samhället har en (sekulär) skyldighet att stötta bland annat sjuka, äldre, barn, personer med funktionsnedsättningar och arbetslösa.[151] Dessa tankegångar fick rättsligt genomslag i olika delar av Europa. Exempelvis angavs skyldigheter för staten att sörja för fattiga i den av år 1791 första franska konstitutionen som tillkom under den franska revolutionen.[152] Liknande regleringar fick genomslag i andra europeiska länder såsom England och Danmark.[153] I Danmark intogs exempelvis år 1849 i grundlag en bestämmelse som berättigade enskilda som var i behov av hjälp stöd från det allmänna.[154]

När den svenska regeringsformen antogs 1809 reglerades inte frågan om fattigvård eller stöd till fattiga. Fattigvården fortsatte dock att vara en fråga som diskuterades hos statsmakten och år 1847 tillkom en ny fattigvårdsförordning (som kompletterades år 1853) som förändrade fattigvårdens organisation och gjorde fattigvården mer enhetlig över landet. Enligt förordningen var fattigvården en obligatorisk verksamhet för församlingarna.[155] Det var dock inte fråga om en rättighet för enskilda till fattigvård, utan karaktären var snarast ”en nödhjälp av kristligt deltagande”.[156] Ett sätt på vilket fattigvården utformades var så kallade fattighus eller fattigstugor som var ett sätt att inhysa de fattiga och därigenom även se till att de hade skydd mot väder, vind och andra faror. Fattigvården och fattighusen och därigenom inkvartering av fattiga har således en lång historia.[157] Fattighusen

---

[148] Skoglund, 1992.
[149] Jägerskiöld, 1955 och Abrahamsson, 1962, s. 597.
[150] Jägerskiöld, 1955, s. 259–260.
[151] Jägerskiöld, 1955, s. 259–260 och Gustafsson, 2007, s. 40.
[152] Sundberg, 1946, s. 285.
[153] Jägerskiöld, 1955, s. 256.
[154] Jägerskiöld, 1955, s. 263 och Ketscher, 2014, s. 43. Se vidare i Nielsen, 2011, s. 96 ff. för bestämmelsens betydelse i förhållande till rätten till bostad.
[155] Pettersson, 2011, s. 31.
[156] Jägerskiöld, 1955, s. 267.
[157] Sahlin, 1996, s. 174 ff.

motiverades för att på ett billigt sätt ordna boende (och vård) till fattiga, men kom att fungera även med syfte att öka arbetsmoralen: dels genom att avskräcka sökande, dels genom att uppfostra de boende.[158]

Fram till mitten av 1800-talet bodde alltså de flesta på landet i anslutning till den mark de brukade. Enskilda ansvarade själva för att ha någonstans att bo, familjen och det sociala nätet var härvid viktigt. För behövande fanns dock viss hjälp att få, och den hjälp som fanns att tillgå för behövande var en på lokal grund baserad nödhjälp. De behövande delades in i två kategorier, de som ansågs vara *värdiga* respektive *ovärdiga* samhällets hjälp.

Runt år 1850 bodde fortsatt majoriteten av Sveriges befolkning på landsbygden. Endast 10 procent bodde i städer. Det följande halvseklet blev dock det verkliga startskottet för den industriella revolutionen, och den därpå följande urbaniseringen, i Sverige.[159]

2.2.2 Behovet av bostadspolitik uppstår

Andra hälften av 1800-talet präglades av industrialisering, urbanisering och befolkningsökning.[160] Sveriges befolkning ökade från drygt 3,4 miljoner år 1850 till drygt 5,1 miljoner år 1900. Under samma period ledde urbaniseringen som följde industrialiseringen till att andelen av landets befolkning som bodde i städer ökade från 10 procent 1850 till 20 procent år 1900.[161] Under detta halvsekel genomfördes en reform som kom att få stor betydelse för hur ansvaret för bostadsfrågan kom att utveckla sig – införandet av 1862 års kommunalförordningar. Reformen innebar bland annat en ny kommunal organisation och att den kommunala självstyrelsen fick en framskjuten position. Till stora delar lades här grunden för kommunerna såsom vi känner dem idag (även om flera reformer skett sedan dess). Genom 1862 års reform fick kommunerna en initiativrätt att besluta i frågor om kommunmedlemmarnas gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter.[162] Fram till det kommande sekelskiftet betraktades bostaden fortsatt som något privat och inte som något det allmänna, varken staten eller kommunerna, skulle blanda sig i.

I takt med urbaniseringen uppstod dock behov av insatser för att lösa bostadsbehovet för enskilda arbetare. Hur detta gick till varierade kraftigt mellan olika kommuner och städer. På vissa håll byggde industrin bostäder åt arbetare, ibland tillsammans med kommuner. På andra håll gjorde kommuner försök att exempelvis bygga nödbostäder eller andra mer långsiktiga typer av bostäder åt personer med behov. Rättsligt baserade kommunerna under denna tid sitt bostadsbyggande

---

[158] Sahlin, 1996, s. 178. Jfr också Vahlne Westerhäll, 2002, s. 103 ff.
[159] Nylander, 2013, s. 17.
[160] Här utelämnas diskussion om den stora utvandringen av svenskar till Amerika.
[161] Nylander, 2013, s. 17.
[162] Sundberg, 1947, s. 490–494.

på att det ansågs utgöra sådana *gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter* som enligt kommunalförordningarna var kärnan i kommunernas initiativrätt. Inledningsvis möttes kommunernas engagemang med skepticism och åsikterna gick isär om det var en kommunal angelägenhet att ägna sig åt bostadsfrågor. Inte förrän framåt 1900-talets första decennium ansågs det vedertaget att bostadsförsörjning var en kommunal angelägenhet.[163] Kommunernas engagemang fram till första världskriget var dock sporadisk och kasuistisk och det dröjde ännu in på 1930-talet innan bostadsfrågorna fick ett större genomslag hos såväl kommunerna som staten. Innan 1930-talets händelser diskuteras ska först några andra händelser under tiden 1850–1930 undersökas.

1860-talet präglades av ett antal missväxtår vilket ledde till att besvären för många människor i landet hopade sig och fattigvården kom att utmanas. Krav på förändring ställdes och redan 1871 kom en ny fattigvårdsförordning som ersatte 1853 års dito och innebar en inskränkning i fråga om vilka kommunen var skyldig att hjälpa.[164] Det var nu endast de som tidigare betecknats som de ”mest usla” som ansågs vara värdiga hjälp och som därmed omfattades av kommunernas ansvar, därutöver var det frivilligt för kommunerna att hjälpa behövande.[165] 1871 års förordning kom att vara i kraft fram till 1917 då fattigvårdsförordningen ersattes med en fattigvårdslag som i stort baserades på den tidigare förordningen.[166] Under 1870-talet kom också landets första byggnadsstadga till som innebar lagstiftning om stadsplaner och tomtindelning, något som kom att få betydelse för bostadsbyggandet under tiden därefter.[167] Här kan också nämnas 1907 års stadsplanelag på samma tema.[168]

Under denna tid var det som sagt fortsatt oklart hur långt det allmänna rättsligt fick agera på bostadsområdet, eftersom bostaden fortsatt ansågs vara en privat angelägenhet. Ett steg att luckra upp detta togs i samband med att det i bland annat Stockholm och Göteborg i början av 1900-talet började ordnas bostadsinspektioner. Inspektionerna hade sin rättsliga grund i 1874 års hälsovårdsstadga men på bostadsområdet dröjde det alltså till 1900-talets början innan de började genomföras.[169] I övrigt bestod kommunernas insatser bland annat av bostadsbyggande och hjälp till hemlösa.[170] I mångt och mycket handlade det om insatser för att

---

[163] För en grundlig beskrivning av kommunernas arbete med bostadspolitik, se Johansson, 1962.
[164] Pettersson, 2011, s. 32.
[165] Jfr Jägerskiöld, 1955, s. 272.
[166] Pettersson, 2011, s. 32.
[167] Boverkets rapport *Bostadspolitiken Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*, augusti 2007, s. 32–33.
[168] Boverkets rapport *Bostadspolitiken Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*, augusti 2007, s. 34.
[169] Johansson, 1962, s. 512.
[170] Johansson, 1962, s. 521 ff.

motverka mänskligt lidande och bostadsnöd. Parallellt med detta växte i slutet av 1800-talet egnahemsrörelsen fram, som kom att betyda mycket för befolkningens bostadssituation. Rörelsen syftade till att förbättra bostadsförhållanden för arbetarklassen och uppmuntrades med start 1904 genom statliga egnahemslån.[171]

Under 1900-talets första decennium kom också förhållandet mellan hyresgäst och hyresvärd att regleras första gången.[172] Fram till dess hade avtalsfrihet präglat förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst. Något reellt besittningsskydd i dagens bemärkelse var det dock inte fråga om, till att börja med handlade det om begränsning av hyresvärdars möjligheter att i förtid säga upp hyresgäster.[173]

Under första världskriget var bostadsförhållandena fortsatt dåliga för stora delar av befolkningen.[174] Vissa åtgärder vidtogs av kommunerna, men under dessa år genomfördes också de första egentliga statliga åtgärderna på bostadsområdet. Statens intåg motiverades av skenande byggkostnader, men det poängterades från statens sida att detta inte förändrade hållningen att det i första hand var kommunerna som ansvarade för bostadsfrågan.[175] Redan under första världskriget ansågs alltså kommunerna ha en central roll avseende bostadsfrågan, trots det motstånd som tidigare riktats mot kommunernas tidiga åtgärder. Som ett svar på skenande hyror under första världskriget kom bland annat en hyresstegringslag som innebar att fastighetsägarnas möjlighet att höja hyrorna begränsades.[176] Under 1920-talet, efter första världskrigets slut, avstannade i mångt och mycket bostadspolitiken.[177] Lagstiftningen som kommit till avseende bland annat hyresstegring avvecklades i början av 1920-talet.[178] Under 1920-talet publicerades även C.G Bergmans skrifter där han formulerade idén om ”hemrätt” – en idé om att även hyresgäster bör ha en rätt till skydd för sitt hem.[179] De idéer som Bergman lyfte blev viktiga frågor för den nybildade hyresgäströrelsen.[180] Samtidigt steg hyrorna i snabb takt. Under 1920-talet gjordes bostadsförmedling till en obligatorisk kommunal verksamhet i kommuner med fler än 30 000 invånare.[181]

Hur kom det sig då att det allmänna började engagera sig i bostadsfrågan (som sedermera utvecklades till ett eget politikområde) och att kommunerna ansågs vara

---

[171] Boverkets rapport *Bostadspolitiken Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*, augusti 2007, s. 36–38.
[172] Christensen, 1994, s. 18–21.
[173] Se vidare i Christensen, 1994, s. 18–21.
[174] Johansson, 1962, s. 532–544.
[175] Johansson, 1962, s. 535–544.
[176] Christensen, 1994, s. 25 ff.
[177] Johansson, 1962, s. 562.
[178] Christensen, 1994, s. 32–36.
[179] Bergman, 1922.
[180] Christensen, 1994, s. 31.
[181] Johansson, 1962, s. 558.

de som ansvarade för bostadsförsörjning? Svaret på den förstnämnda frågan hittas troligen i att den snabba samhällsförändring som industrialiseringen och urbaniseringen innebar ledde till helt nya behov. Människor flyttade från landet till städerna vilket innebar ett ökat behov av bostäder för arbetare.[182] Marknaden ansågs dock fortfarande vara den primära arenan varigenom problemen med bostäder skulle åtgärdas. Att kommunerna blev de som var ansvariga inom det offentliga har däremot inget enkelt svar. Det har föreslagits att det handlade om att fattigvården sedan lång tid ansetts vara en lokal angelägenhet.[183] Visst hade de tidiga kommunala åtgärderna i form av nödbostäder etc. stark koppling till fattigvården. Troligen hade det faktum att bostadens fysiska manifestation i form av hus stående på mark också betydelse för att frågan ansågs (och fortsatt anses) ha lokal förankring. Till detta kommer att författningar som byggnadsstadgan reglerade kommunernas ansvar för näraliggande frågor.[184] Därutöver kan det inte uteslutas att även det faktum att tillgången på bostäder möjliggör för arbetare att flytta till kommunen vilket i sin tur leder till mer skatteintäkter var aspekter som kommunerna tog hänsyn till i sina tidiga åtgärder för bostadsförsörjningen. Slutligen bör de tidiga kommunala åtgärderna på bostadsförsörjningens område ses som uttryck för helt nödvändiga åtgärder – kommunerna såg ett behov som de med grund i kommunalförfattningarna valde att ta tag i baserade på de lokala behoven.

Fram till välfärdsstatens bostadspolitiks egentliga framväxt med start på 1930-talet präglades frågorna om bostäder av principer om egenansvar och marknaden ansågs vara den arena där bostadsfrågan skulle lösas (enskilda var själva ansvariga för att ordna en bostad på marknaden). Det allmännas insatser, i första hand kommunernas tidiga åtgärder, var inriktade på att lösa bostadsnöd hos befolkningen. Fattigvården präglades fortsatt av en människosyn som delade in enskilda i värdiga och ovärdiga. Med start under 1930-talet började dock bostadsfrågan alltmer komma att ses som en fråga för det allmänna och bostadspolitiken som ett eget politikområde växte fram, med efterföljande rättslig reglering.

2.2.3 Välfärdsstatens bostadspolitik växer fram

Med lärdomar från 1910- och 1920-talen när marknaden skulle ansvara för bostadsbyggandet växte under 1930-talet en social bostadspolitik fram. Ett statligt engagemang för bostadsbyggande låg väl i linje med Per-Albin Hanssons vision om Folkhemmet som lanserades i samband med Hanssons uppmärksammade tal 1928.[185] 1933 tillsattes den (numera ofta citerade) bostadssociala utredningen. Troligen hade ansvarig minister vid denna tid påverkats av bland annat paret Myrdals

---

[182] Jfr Ekstam, 2013, s. 204.
[183] Nilsson, 2021, s. 113.
[184] Jfr prop. 2000/01:26, s. 14.
[185] Nylander, 2013, s. 61.

text *Kris i befolkningsfrågan*, där Alva och Gunnar Myrdal uttryckt oro för den låga nativiteten och argumenterade för stöd till bland annat boende för barnfamiljer.[186]

Den bostadssociala utredningens arbete pågick under flera år och utredningen lämnade ett antal promemorior, fyra delbetänkanden med direkta förslag om bostadspolitiken samt ett slutbetänkande i två delar där mer långsiktiga riktlinjer för den framtida bostadspolitiken lades fram.[187]

Genom den bostadssociala utredningens betänkanden lades grunden för den bostadspolitiska inriktningen för flera decennier framåt. Det var också under denna tid som det allmänna på allvar intresserade sig för bostaden med en övergripande politisk agenda. Fram till tiden för andra världskrigets slut var utredningens arbete och de insatser som genomfördes av staten framför allt inriktade på ”mindre bemedlade” och barnrika familjer.[188] Primärt var det alltså fråga om selektiva insatser för att avhjälpa bostadsnöd.[189] Efter krigsslutet levererade utredningen sina slutbetänkanden som lade grunden för efterkrigstidens bostadspolitik. Det har argumenterats för att det innebar en övergång från en selektiv bostadspolitik (där insatser riktades till mindre bemedlade) till en generell bostadspolitik (där det allmännas insatser var inriktade på att alla skulle kunna efterfråga goda bostäder på den generella marknaden).[190] I sitt slutbetänkande beskrev den bostadssociala utredningen hur den:

> bostadspolitiska målsättningen […] vidgats från att avse ett bostadssocialt motiverat stöd för vissa grupper med erfarenhetsmässigt särskilt låg bostadsstandard till att gälla en allmän reglering av bostadsmarknaden i dess helhet med syfte att motverka bostadsbrist och att påverka hyresbildningen i stort.[191]

Av en proposition från 1946 bekräftas följande allmänna mål för bostadspolitiken, som har sin grund i den bostadssociala utredningens betänkanden: ”Den akuta bostadsbristen bör avvecklas. Den allmänna bostadsstandarden bör höjas, dels vad beträffar utrymmet, dels vad beträffar utrustningen.”[192] För att förverkliga målen med bostadspolitiken krävdes dels en utökning av bostadsbeståndet, dels sanering av stora delar av det befintliga beståndet.[193]

---

[186] Myrdal, Myrdal, 1934, se också Grander, 2020, s. 47 ff.
[187] SOU 1935:2, SOU 1935:49, SOU 1937:43, SOU 1939:50, SOU 1945:63 samt SOU 1947:26.
[188] SOU 1935:2. Se också Bengtsson, 1995, s. 46–47.
[189] Bengtsson, 1995, s. 46–47.
[190] Bengtsson, 1995, s. 47.
[191] SOU 1945:63, s. 348.
[192] Prop. 1946:279, s. 42.
[193] Prop. 1946:279, s. 43.

En övergripande förändring var att såväl statens som kommunernas arbete med bostadsfrågor formaliserades i författningar och politik.[194] Under 1940-talet tog således den statliga generella bostadspolitiken sin egentliga början. Därigenom hade också utvecklingen av bostadsfrågan gått från att ha varit en högst privat fråga, via en fråga om akuta nödlösningar med stark koppling till fattigvården till ett eget politikområde med högre ambitioner än att lösa enskildas nödsituationer. Under 1940- och 1950-talen utvecklades också det civilrättsliga skyddet för hemmet genom ett lagstiftat besittningsskydd.[195] Under decennierna som följde var stat och kommun aktiva i bostadspolitiken genom att med olika medel bidra till ett uppfyllande av de utpekade målen. Bostadspolitiken bestod av många olika typer av insatser med fokus på att möjliggöra och finansiera bostadsbyggande genom exempelvis lån- och kreditgivning.[196]

En av förändringarna efter den bostadssociala utredningen var införandet av lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. Lagen innebar att kommunerna fick befogenhet att subventionera enskildas boendekostnader, skyldighet att förmedla lån och bidrag för bostadsförsörjningssyften från staten samt en skyldighet att planera för bostadsförsörjningen. I regeringens proposition föreslogs därtill en bestämmelse som skulle innebära att kommunerna var skyldiga att vidta alla de åtgärder i fråga om planläggning, bildandet av allmännyttiga bostadsföretag och ledning av bostadsproduktionen som behövdes för att åstadkomma en tillfredsställande tillgång till fullvärdiga bostäder inom kommunen.[197] Denna bestämmelse plockades vid beredningen i riksdagen dock bort och införlivades inte.

I samband med införandet av lagen föddes också tanken på offentligt ägda kommunala bostadsföretag och på bara några år (till år 1950) hade över 100 företag bildats.[198] Genom lagen och de övriga förslag som lämnades av bostadssociala utredningen och som genomfördes, kan ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna avseende bostadsförsörjning sägas ha formaliserats.

Utöver de övergripande styrmedlen för produktionen av nya bostäder av god kvalitet så togs under 1930-talet också initiativ till de första inslagen av selektiva stöd på bostadsområdet. Det handlade inledningsvis om barnrikehusen och det därtill sammanhängande familjebidraget, vilket var hus som uppfördes med hjälp av statliga medel och där fattiga familjer fick hyresrabatt baserat på hur många

---

[194] Jfr Ekstam, 2013. Se också Boverkets rapport *Bostadspolitiken Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*, augusti 2007, s. 9 ff.

[195] Först genom 1942 års hyresstegringslag och sedermera i 1956 år besittningsskyddslag, se Christensen, 1994, s. 41 ff.

[196] Se exempelvis Nylander, 2013, s. 97 ff.

[197] Prop. 1947:259, s. 2.

[198] Grander, 2020, s. 53.

barn de hade (fler barn gav större rabatt).[199] Bland motiven låg en vilja att höja bostadsstandarden och minska trångboddheten för de mest trångbodda, vilket ofta var just barnfamiljer med tre eller fler barn. Ett krav för att vara berättigad subventionen var att lägenheten bestod av minst två rum och kök.[200]

Barnrikehusen och det tillhörande familjebidraget som infördes på 1930-talet kom att reformeras flera gånger under 1900-talet. Familjebidraget syftade till att subventionera bostadskostnaden för familjer med tre eller fler barn. Stödet betalades ut till kommuner eller bostadsföretag som i sin tur hyrde ut bostäder med subventionerad hyra till de familjer som var berättigade stöd.[201] Bidraget inkomstprövades genom att inkomsten var en av faktorerna som var avgörande för om en familj var berättigad subventionen. Någon inkomstgräns fanns dock inte i lagen utan en bedömning gjordes från fall till fall vilket ledde till variation i landet.[202] Bidragets storlek var dock inte beroende av familjens inkomst utan hänsyn togs endast till antalet barn, varigenom hyran subventionerades med vissa givna procentsatser beroende på om familjen bestod av tre, fyra, fem eller fler barn.[203]

Familjebidraget ersattes 1947 av familjebostadsbidrag och trekronorsbidrag, i samband med att det allmänna barnbidraget infördes.[204] Familjebostadsbidraget liknade familjebidraget på så sätt att det gavs till familjer med två eller fler barn med syftet att minska trångboddheten för dessa familjer. Liksom för familjebidraget skulle bostaden bestå av minst två rum och kök. Beloppet bestod av ett belopp per familj samt ytterligare ett belopp per barn. Detta innebar att bidragets storlek ökade med antalet barn i familjen. Trekronorsbidraget betalades ut till familjer med begränsade inkomster och syftet var att även de sämst bemedlade skulle kunna efterfråga goda bostäder. Bidraget riktade sig dessutom till andra grupper, exempelvis familjer med enbart ett barn. Genom förändringar under 1950- och 60-talen kom trekronorsbidraget att slopas och familjebostadsbidraget differentierades så att familjens inkomst påverkade storleken på bidraget.[205] På 1950-talet ersattes också fattigvården med det nya begreppet socialhjälp genom lagen (1956:2) om socialhjälp. Lagen var i det stora hela väldigt lik tidigare fattigvårdslagstiftning.

Framåt slutet av 1950-talet stod det också klart att målsättningen från bostadssociala utredningen om att bygga bort bostadsbristen inte hade uppnåtts vilket ledde till att miljonprogrammet inleddes 1965. Under tio år skulle en miljon nya bostäder byggas! Byggtakten i Sverige var redan relativt hög, men nya bostäder

---

[199] Grander, 2020, s. 48 ff. och Nilsson, 2021, s. 41 ff.
[200] SOU 1935:2, s. 79.
[201] SOU 1935:2, s. 77.
[202] SOU 1935:2, s. 67.
[203] SOU 1935:2, s. 68.
[204] SOU 1945:63 och SOU 1975:51, *s.* 322–324.
[205] SOU 1975:51, s. 324.

tillkom inte i tillräcklig snabb takt. Miljonprogrammet hade dock effekt och redan i början av 1970-talet började bostadsbristen att avta.[206] I miljonprogrammet spelade de allmännyttiga bostadsföretagen en särskild roll som byggherrar.

Under miljonprogrammet ersattes, i slutet av 1960-talet, familjebostadsbidraget med statliga och kommunala bostadstillägg till barnfamiljer.[207] Det statliga bostadstillägget betalades ut till barnfamiljer med barn under 16 år. Tillägget bestod av två delar, ett grundbelopp som var oberoende av bostadsvillkoren, och ett belopp som var knutet till bostaden.[208] Grundbeloppet innebar att bostadsstödet för första gången fick karaktären av ett allmänt konsumtionshöjande stöd, som alltjämt lever kvar i dagens bostadsbidrag. Krav ställdes dock fortsatt på bostadens utformning, storlek och standard. Det kommunala tillägget betalades vidare ut till familjer med höga boendekostnader.[209] De familjepolitiska intressena fick större genomslag framöver, exempelvis när reglerna om bostadstilläggen ändrades 1972 varigenom kraven på bostadens utformning och storlek togs bort. Utvidgningen av bostadstilläggen fortsatte och 1974 omfattades även hushåll utan barn.[210] Under 1960-talet infördes också en bestämmelse i lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. med innebörden att kommuner skulle ordna bostadsförmedling om det behövdes för bostadsförsörjningen.[211]

Bostadstilläggen bytte 1977 namn till bostadsbidrag. Genom höjningar av bidraget de kommande åren, främst för barnfamiljer, kom den familjeinriktade karaktären av bidraget att förstärkas.[212] I Bostadspolitiska kommitténs betänkanden från 1986 ansågs de fördelningspolitiska målen med bostadsbidraget vara väl uppfyllda med den dåvarande regleringen. De bostadspolitiska målen var dock inte uppfyllda och de förslag om bostadsbidrag som lämnades syftade till att främja bostadskonsumtionen och inte fungera som ett konsumtionshöjande stöd i allmänhet.[213] I regeringens proposition som följde betänkandena angavs att om en sådan förskjutning skulle vara möjlig behövde den del av bidraget som utgjorde konsumtionsstöd minskas.[214] Bostadskonsumtionen låg i fokus vid förändringarna och det

---

[206] Grander, 2020, s. 55.
[207] SOU 1972:34, s. 53 ff.
[208] SOU 1972:34, s. 53 ff.
[209] Försäkringskassans vägledning 2004:10 Version 21 *Bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar*, s. 12–13.
[210] SOU 2001:24, s. 135.
[211] Lag (1967:309) om ändring i lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m.
[212] Försäkringskassans vägledning 2004:10 Version 21 *Bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar*, s. 13.
[213] SOU 1986:5, s. 203. Se även SOU 1986:4 och SOU 1986:6.
[214] Prop. 1986/87:48, s. 51.

angavs att bidragen skulle differentieras så att stöd kan lämnas för kostnaderna för ett eget rum per barn i familjen.[215]

I början av 1980-talet infördes bostadsanvisningslagen (1980:94) som innebar att kommuner fick möjlighet att utse bostadsområden till så kallade bostadsanvisningsområden med innebörden att fastighetsägare inte fick upplåta lägenheter till någon annan än den kommunen anvisade. Lagen kom till i syfte att minska segregation och att möjliggöra för kommunerna att ordna bostäder åt enskilda i behov.[216] I samma era ersatte socialtjänstlagen (1980:620) den tidigare lagen om socialhjälp samt barnavårdslagen (1960:97) och nykterhetsvårdslagen (1954:579). I och med socialtjänstlagen förändrades grundvalarna för det sociala arbetet och det sociala stödet till enskilda. Socialtjänstens utgångspunkter och grundläggande principer, som i allt väsentligt fortsatt är giltiga, behandlas i kapitel 6 i avhandlingen där socialtjänstlagen analyseras.

”Bostadsfrågan” var alltså en central del i uppbyggandet av den svenska välfärdsstaten efter andra världskriget. Genomförandet av bostadspolitiken har som synes haft olika inriktningar och fokus under årtiondena. På ett övergripande plan kan vissa slutsatser dock dras. Det har i första hand rört sig om en generell bostadspolitik i den bemärkelsen att målet har varit att alla ska kunna efterfråga bostäder på den generella bostadsmarknaden och att någon social sektor för utsatta hushåll (någon slags social housing) inte fått fäste.[217] Den generella politiken har genomförts genom att stat och kommun tillsammans tagit ansvar för att med rättsliga, politiska och ekonomiska medel verka för en rimlig tillgång till goda bostäder för befolkningen.[218] Det har rört sig om insatser på olika nivåer. Dels övergripande finansiering och möjliggörande för bostadsbyggande, dels insatser riktade mot enskilda hushåll i syfte att möjliggöra för hushåll som exempelvis inte har tillräckliga ekonomiska medel att betala för en bostad att kunna efterfråga en bostad.

Samtidigt som bostadsfrågan varit en viktig del av välfärdsstatens uppbyggnad har rätten till bostad inte i Sverige reglerats som en individuell (utkrävbar) rättighet. Detta innebär att förverkligandet av rätten till bostad i uppbyggandet av välfärdsstaten kan sägas ha präglats av ett mål om generell välfärd.[219] Förverkligandet av rätten till bostad har alltså handlat om att säkerställa ett materiellt välstånd genom konkreta (generella) insatser snarare än individuella rättigheter, något som också linjerar med slutsatser som dragits avseende sociala rättigheter i de nordiska välfärdsstaterna generellt.[220] Samtidigt har bostaden alltid varit även en

---

[215] Prop. 1986/87:48, s. 51.
[216] Prop. 1979/80:72, s. 19 ff.
[217] Bengtsson, 2001.
[218] Bengtsson, 2001.
[219] Jfr prop. 1974:150, s. 344.
[220] Kotkas, 2017 och Vahlne Westerhäll, 2002, s. 51 ff.

marknadsvara, vilket skiljer bostaden från andra sektorer inom välfärden som präglats av universalism och generella insatser, såsom skolan, pensioner, hälso- och sjukvården m.m.[221]

2.2.4 Nedmontering av välfärdsstatens bostadspolitik

Under 1990-talet förändrades bostadspolitiken och regleringen kring bostadsförsörjningen i landet. Dessa förändringar påbörjades av den borgerliga regeringen som kom till makten efter riksdagsvalet 1991. Tre mer eller mindre betydelsefulla författningar avskaffades: lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m., lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt[222] samt bostadssaneringslagen (1973:531).[223] Även viss särreglering om allmännyttiga bostadsföretag togs bort i lagstiftning. Därutöver avvecklades de statliga stödsystemen för bostadsbyggande.[224] I mångt och mycket var målet att åstadkomma en generell avreglering av bostadsmarknaden och att överlämna ansvaret till marknaden.[225] Bengtsson har beskrivit förändringarna som en nyliberal rivstart för svensk bostadspolitik.[226]

Ekonomiska stöd till enskilda hushåll kvarstod dock. Avseende bostadsbidragen återkom under 1990-talet de fördelningspolitiska argumenten i debatten och bostadsbidragen kom att återigen starkare kopplas till familjepolitiska, snarare än bostadspolitiska, syften.[227] Under 1997 genomfördes en större reform av bostadsbidragen och de kom att till stor del likna de bostadsbidrag vi har idag.[228]

I det stora hela fortsatte den på 1990-talet utstakade inriktningen för bostadspolitiken. I början av 2000-talet reglerades dock vissa frågor återigen i lag, exempelvis infördes lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar samt lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag. Återinförandet av en bostadsförsörjningslag motiverades av att det tycktes finnas en osäkerhet hos många kommuner om vilket ansvar man hade för bostadsförsörjningen.[229] Därtill ville regeringen ge bostadspolitiken en framskjuten plats i den kommunala debatten.[230] Även om regleringen om kommunernas ansvar i viss mån återinfördes var det i

---

[221] Bengtsson, 1995, s. 15 ff.
[222] Som 1987 hade ersatt den tidigare bostadsanvisningslagen från 1980.
[223] Jämför Bengtsson, 2006, s. 162. Se också SOU 1992:47, s. 113 ff. samt prop. 1992/93:242.
[224] Bengtsson, 2001, s. 161.
[225] Prop. 1992/93:242, s. 17.
[226] Bengtsson, 2015, s. 34.
[227] Även om regeringen uttalade att också bostadspolitiska intressen låg bakom bidraget, prop. 1995/96:186, s. 18.
[228] Boverkets rapport *Bostadspolitiken Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*, augusti 2007, s. 110–111. Se vidare i kapitel 4 nedan.
[229] Prop. 2000/01:26, s. 15.
[230] Prop. 2000/01:26, s. 15.

stort sett fortsatt tänkt att marknaden i första hand skulle lösa bostadsbehovet hos befolkning. Som en följd av EU-rättens inträde i svensk rätt och en rädsla för att strida mot EU-rätten förändrades förutsättningarna för allmännyttan genom lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som innebar att de kommunala allmännyttiga bolagen skulle bedrivas enligt affärsmässiga principer.[231] Kravet på att allmännyttan skulle bedrivas enligt affärsmässiga principer innebar ett avsteg från den tidigare förhärskande principen om att kommunen inte ska bedriva spekulativ företagsamhet, alltså bedriva näringsverksamhet i syfte att generera vinst.[232]

Genom den generella bostadspolitiken som formulerades och tog fart efter den bostadssociala utredningens slutbetänkanden kan bostadsfrågan sägas ha frikopplats något från fattigvården. Kopplingen var som starkast genom fattigstugorna där fattiga och andra utsatta gavs husrum. Under 1990-talet växte dock återigen behovet av bostadshjälp i form av sociala insatser, vilket ledde till att en sekundär bostadsmarknad utvecklades. Den sekundära bostadsmarknaden, som finns kvar idag, består av en andrahandsmarknad där kommunernas socialtjänster ut bostäder till enskilda som inte kan skaffa bostad själva.[233]

Den utstakade vägen har fortsatt sedan 1990-talet, något som avskaffandet av målen med politikområdet bostadspolitik med mål för området bostadsmarknad är ett exempel på. Målet för politikområdet *bostadspolitik* hade tidigare följande lydelse:

> Alla skall ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar. Boende- och bebyggelsemiljön skall bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar.[234]

Sedan 2009 har målet ersatts med ett mål för politikområdet *bostadsmarknad*: ”För området bostadsmarknad är målet även långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.”[235] Trots de förändringar som gjorts avseende medlen för att nå målen har det generella perspektivet levt kvar i så motto att någon social bostadssektor inte införlivats. Samtidigt har antalet hushåll som söker sig till socialtjänsten för att få hjälp med att ordna bostad ökat kraftigt under de senaste 15 åren.[236]

---

[231] Prop. 2009/10:185.
[232] I kapitel 5 utvecklas denna diskussion.
[233] Sahlin, 1996, s. 186. Se också kapitel 6 nedan.
[234] Prop. 2006/07:1 utgiftsområde 18, s. 18.
[235] Prop. 2006/07:1 utgiftsområde 18, s. 18.
[236] Boverkets öppna data, Boverkets bostadsmarknadsenkät: Kommunernas särskilda boendelösningar 2008–2022.

Perioden efter avregleringarna har av Grander därför beskrivits som ”marknadiserad universalism”.[237] Karlén har i en rättsvetenskaplig kontext beskrivit detta som att det tidigare *generella välfärdsmönstret* avseende förverkligandet av rätten till bostad sedan avregleringarna av bostadspolitiken under 1990-talet ersatts av ett *marknadsfunktionellt mönster*. Det marknadsfunktionella har fått allt större genomslag på bekostnad av den generella välfärden.[238] Christophers å sin sida beskriver dagens bostadssystem i Sverige som en ”monstruös hybrid” mellan å ena sidan reglerade element och å andra sidan nyliberala (marknadsmässiga) element.[239]

Sammanfattningsvis kan den svenska bostadspolitiken, inspirerat av Bengtsson och Grander, sägas utgöras av fem sammanhängande och överlappande pelare som beskriver bostadens roll i välfärdsstaten i Sverige:[240]

1. *En generell bostadspolitik* med innebörden att bostadspolitiken riktat sig till alla. Ingen del av bostadsmarknaden har fördelats efter inkomst- eller behovsprövning. Detta är kanske det starkast utmärkande draget för det svenska systemet. Denna pelare ligger i linje med vad som brukar beskrivas som den universella välfärdsstaten, vilket Sverige kanske är den mest framträdande exemplet på.[241] Utmärkande drag för den svenska universella välfärdsstaten är för det första offentligt finansierade och universellt tillgängliga system för hälso- och sjukvård, skola, barn- och äldreomsorg. För det andra universella system för vissa ekonomiska stöd, exempelvis pensioner och barnbidrag. För det tredje ett obligatoriskt socialförsäkringssystem för skydd vid inkomstbortfall.[242] Till skillnad från andra delar av välfärdsstatens beståndsdelar, såsom socialförsäkringen och hälso-och sjukvården, har bostaden dock alltid varit både en viktig del av välfärden och en marknadsvara som genererar ett pris på marknaden.[243]
2. *Kommunala allmännyttiga bostadsföretag* har varit ett av flera viktiga medel för att uppnå den generella bostadspolitiken. Allmännyttan är öppen för alla och inte en selektiv behovsprövad sektor. Detta skiljer Sverige från en stor del av andra västländer, där offentligt ägda, förvaltade eller finansierade bostäder ofta fördelas efter behov.[244] Sedan 2011 verkar de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen vidare på liknande villkor som

---

[237] Grander, 2020, 62 ff.
[238] Karlén, 1998, s. 13 och 188.
[239] Christophers, 2013.
[240] Bengtsson, 2015, s. 27 ff. och Grander, 2020, s. 37 ff.
[241] Rothstein, 1998, s. 18.
[242] Rothstein, 1998, s. 18. Jfr också Stendahl, 2003, s. 254 ff.
[243] Bengtsson, 1995, s. 15.
[244] Jfr exempelvis de övriga nordiska länderna, se Bengtsson, 2013.

privata fastighetsägare genom krav på att de ska drivas med affärsmässiga principer.[245]

3. *En integrerad hyresmarknad* där de privata och offentliga (allmännyttiga) hyresvärdarna konkurrerar om samma hyresgäster och på lika villkor. Detta (skolboks)exempel på en integrerad hyresmarknad skiljer sig från system med en social bostadssektor genom att de senare är dualistiska i någon form, dvs. en behovsprövad sektor kombinerad med en förhållandevis fri hyresmarknad.[246]
4. *Idén om neutralitet mellan upplåtelseformerna* är ytterligare ett bärande drag i Sverige. Idén innebär att ingen upplåtelseform (dvs. ägt boende, kooperativt ägt boende (bostadsrätt), hyrt av allmännyttan eller hyrt av en privat hyresvärd) bör gynnas ”kostnadsmässigt, standardmässigt eller i fråga om inflytande över boendet”.[247]
5. *Ett hyressättningssystem med kollektivt förhandlade bruksvärdeshyror* innebär slutligen en form av hyresreglering där inte staten per se sätter hyrorna utan hyresnivåerna bestäms genom kollektiva förhandlingar.[248]

Med breda penseldrag ska nu ett försök göras att sammanfatta det sagda. Fram till den bostadsnöd som följde urbaniseringen och industrialiseringen ansågs bostaden vara något privat som det allmänna inte skulle blanda sig i. Tidens syn på bostaden kan sägas ha präglats att enskilda ansvarade för sin egen och sin familjs boendesituation genom att skaffa en bostad på marknaden. Kyrkans och sedermera det allmännas insatser var inriktade på omsorg i form av fattigvård, som i vissa fall inbegrep stöd i form av boende, något som fattigstugorna är ett exempel på. Hjälpen var inriktad på att lösa akuta problem hos enskilda, något som kan beskrivas som ett slags nödhjälp. Ett utpräglat drag i fattigvården var hur åtskillnad gjordes mellan de som ansågs *värdiga* respektive *ovärdiga* hjälp. Enskilda som ansågs vara arbetsföra förväntades försörja sig själva och var ovärdiga samhällets hjälp. De första insatserna från det allmännas sida som kan beskrivas som bostadspolitiska insatser bestod av kommunala åtgärder för att lindra bostadsnöd. Även dessa insatser kan således sägas beskrivas som en form av nödhjälp.

Så fortsatte det fram till dess staten med start på 1920-talet började engagera sig i bostadspolitiken. Under decennierna som följde växte politikområdet bostadspolitik fram och en rad åtgärder vidtogs för att komma till rätta med olika problem avseende befolkningens bostadssituation. Till en början handlade det om att komma till rätta med den utbredda bostadsnöden: den akuta bostadsbristen skulle

---

[245] 2 § lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.
[246] Kemeny, 2006.
[247] Grander, 2020, s. 41–42. För vidareutveckling om idén om neutralitet, se också Lundqvist, 1987.
[248] Se vidare Baheru. 2020 för en undersökning om hyressättningsregelverket.

avvecklas och bostadsstandarden höjas.[249] Efter andra världskriget utvecklades välfärdsstatens bostadspolitik som präglats av ett mål om generell välfärd – goda bostäder skulle komma alla till godo på lika villkor. Samtidigt är marknaden den primära arena på vilken bostäder nu och tidigare fördelas, vilket särskiljer bostaden från andra delar av välfärdspolitiken. Parallellt med den generella bostadspolitiken förekom även selektiva insatser riktade till hushåll med svag ekonomi, exempelvis i form av olika typer av ekonomiska bostadsstöd. Målet med insatserna kan dock sägas ha varit generellt, enskilda som inte kunde skaffa bostad utan stöd skulle i största mån göras jämlika med andra och därigenom kunna efterfråga bostäder på den generella marknaden. Fattigvård, socialhjälp och sedermera socialtjänst fungerade som ett yttersta skyddsnät. Genom 1980 års socialtjänstlag förändrades utgångspunkterna som präglat såväl fattigvården som socialhjälpen. Även fortsatt präglades dock socialtjänsten av principen om egensvar – enskilda som inte kan tillgodose sina behov själva eller på annat sätt har rätt till bistånd.

Med en rivstart under 1990-talet inleddes en generell avreglering och nedmontering av bostadspolitiken. Marknaden skulle återigen ansvara för bostadsfrågan. En förskjutning från generell välfärd till marknaden kan skönjas. Samtidigt behölls vissa grunddrag hos systemet som helhet, såsom den generella övergripande inriktningen utan en social bostadssektor. Under senare år har ytterligare förändringar förstärkt marknadens ansvar och marknadens logik, inte minst genom att allmännyttan sedan 2011 ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. Vad dessa ändringar har betytt i termer av möjligheter att få stöd från det allmänna för enskilda som inte kan ordna en bostad på egen hand undersöks i avhandlingen.

Det finns anledning att återknyta till denna diskussion i avhandlingen senare delar, där ekonomiska bostadsstöd, kommunernas bostadsförsörjningsansvar och socialtjänstens ansvar för boendefrågor undersöks. I det följande undersöks vissa offentligrättsliga grunddrag som är viktiga för förståelsen av det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad.

2.3 Rättigheter, värden och offentligrättsliga principer

2.3.1 Sociala rättigheter i välfärdsstaten

Hur rätten till bostad kan förstås som rättighet har diskuterats inom flera olika discipliner.[250] I detta avsnitt diskuteras några av de vanligare sätten att kategorisera och systematisera rättigheter. Särskilt fokus ligger på att visa hur rätten till bostad

---

[249] Prop. 1946:279, s. 42.

[250] Se exempelvis Bengtsson, 2001, Mikkola, 2008, s. 249–294 och Kjellbom, Alexius, 2011-2012.

är en mångfacetterad rättighet som kan förstås på olika sätt, beroende på utgångspunkt.

Ett vanligt sätt att kategorisera rättigheter är att dela upp dem i *positiva* respektive *negativa* rättigheter.[251] Som negativa rättigheter förstås de rättigheter som skyddar individen från ingripanden från det allmänna. Rättigheterna i denna kategori kallas även liberala och har sitt ursprung i de franska och amerikanska revolutionerna.[252] Positiva rättigheter omfattar istället de rättigheter som kräver att det allmänna handlar aktivt, exempelvis genom att tilldela enskilda förmåner i någon form. Dikotomin mellan negativa och positiva rättigheter kan fungera som en teoretisk förklaringsmodell för rättigheters konstruktion eller funktion, men ger varken innehåll eller innebörd till rättigheterna i fråga. Uppdelningen i positiva och negativa rättigheter har också kritiserats från olika håll, främst för att vara alltför dikotomisk och strikt.[253] Därtill kan det noteras att fri- och rättigheter som typiskt sett är negativa, exempelvis rättigheterna i Europakonventionen, har tolkats så att de också inbegriper positiva skyldigheter.[254]

Många rättigheter, inte minst rätten till bostad, består därtill av såväl positiva som negativa element.[255] Annorlunda uttryckt består rätten till bostad av både positiva skyldigheter för det allmänna att agera (exempelvis att understödja enskilda ekonomiskt för att ha råd att betala för sitt boende)[256] och negativa skyldigheter att respektera enskildas privata sfär, värdighet och frihet (eller med andra ord att respektera deras hem).[257] Rätten till bostad kan också innebära både en skyldighet för det allmänna att ordna boenden åt enskilda och att underlåta att vräka enskilda i vissa situationer.[258] Någon tydlig och exakt uppdelning mellan negativa och positiva rättigheter är därmed svår att göra utan att bryta ner rättigheterna till mindre beståndsdelar. Indelningen har dock ett pedagogiskt syfte för att förstå hur olika typer av rättigheter vuxit fram i västvärldens demokratier samt för att till viss del förstå rättigheters funktion.[259]

När det vidare gäller de sociala rättigheterna har Vahlne Westerhäll har föreslagit att man ”[r]imligtvis bör […] hitta de sociala rättigheterna i socialrätten.”[260]

---

[251] Se exempelvis Gustafsson, 2005, s. 442 ff. och Lind, 2009, s. 28 f.
[252] Lind, 2009, s. 28 f.
[253] Mikkola, 2010, s. 23–25.
[254] Se exempelvis Stoyanova, 2013.
[255] Mikkola, 2008, s. 256 och Lind, 2009, s. 29.
[256] Bostadskostnader omfattas av försörjningsstödet enligt 4 kap. 3 § socialtjänstlagen.
[257] Art 3 och 8 i Europakonventionen innebär sådana förpliktelser för staten. Se också Mikkola, 2008, s. 256.
[258] Exempelvis Eide, 1989, s. 41–42.
[259] Vahlne Westerhäll har i flera sammanhang diskuterat sociala rättigheters funktion, för ett exempel se Vahlne Westerhäll, 2005.
[260] Vahlne Westerhäll, 2005, s. 365.

Socialrätten i sin tur, menar Vahlne Westerhäll, brukar användas för att beteckna de rättsregler som reglerar olika insatser på det socialpolitiska området.[261] De sociala rättigheterna återfinns således bland reglerna om socialt bistånd (exempelvis rätten till försörjningsstöd), socialförsäkringen (exempelvis rätten till sjukpenning) och hälso- och sjukvården (exempelvis rätten till hälsa) etc.[262] Utgångspunkt för de sociala mänskliga rättigheterna tas i sin tur ofta i ESK-konventionen. Som framgår nedan kan sociala rättigheter dock kategoriseras och beskrivas på många sätt. Rätten till bostad kan också kategoriseras på olika sätt, inte minst beroende på vilket materiellt innehåll i folkrätten eller nationell rätt som analyseras.

Marshall beskriver i sin text om Social Citizenship and Social Class, hur medborgerliga, politiska och sociala rättigheter har växt fram och fungerar.[263] Han använder rätten till bostad som ett exempel varigenom han påpekar att exempelvis rätten till skydd för sitt hem framgår av medborgerliga rättigheter medan rätten att erhålla en bostad framför allt innebär att staten har en skyldighet att förverkliga denna rätt gentemot folket som kollektiv snarare än i enskilda fall.[264] Bengtsson har med Marshalls idéer som utgångspunkt beskrivit det svenska förverkligandet av rätten till bostad som programmatisk till sin karaktär, vilket innebär att bostaden snarast är en ”political marker of concern” snarare än en ”legal” rättighet som enskilda kan åberopa inför domstol.[265] Förverkligandet av rätten till bostad för ett helt land kräver troligen en rad åtgärder, inklusive politiska åtgärder av olika karaktär. Däremot handlar förverkligandet av rätten till bostad inte *bara* om politik, utan omgärdas av en lång rad rättsliga regelverk, något som alltså den här avhandlingen handlar om.[266]

Det faktum att rätten till bostad inte formulerats som en allmänt utkrävbar individuell rättighet i Sverige ligger vidare i linje med vad Kotkas menar är ett karaktärsdrag hos den svenska välfärdsstaten: nämligen att de sociala rättigheterna ska förverkligas genom konkreta sociala insatser snarare än genom utkrävbara abstrakta (individuella) rättigheter.[267] Som ovan beskrivits om grunddragen i den svenska bostadspolitiken gäller detta inte minst rätten till bostad som alltså inte uttryckts som abstrakta rättigheter för enskilda. Genom den övergripande bostadspolitiken och generella stöd till utsatta hushåll har målet varit att möjliggöra för alla att skaffa en bostad på bostadsmarknaden.

Vahlne Westerhäll har i flera sammanhang diskuterat hur sociala rättigheter kan kategoriseras. I en av dessa kategoriseringar delar Vahlne Westerhäll in sociala

---

[261] Vahlne Westerhäll, 2002, s. 62.
[262] Vahlne Westerhäll, 2018. Jfr också Kairinen, 1989.
[263] Marshall, 1950.
[264] Marshall, 1950, s. 59 ff.
[265] Bengtsson, 2001, s. 255 ff.
[266] Jfr Köhler-Olsen, 2019a, s. 155–156 och Köhler-Olsen, 2019b, s. 53–77.
[267] Kotkas, 2017. Jfr också Syse, 2016, s. 35–56.

rättigheter i kategorierna sociala mänskliga rättigheter, sociala grundrättigheter och socialrättsliga rättigheter.[268] *De sociala mänskliga rättigheterna* återfinns i folkrättsliga konventioner på såväl internationell som regional nivå. Bland de mest centrala kan här nämnas ESK-konventionen och den Europeiska sociala stadgan. *De sociala grundrättigheterna* återfinns i sin tur i vår grundlag, främst 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen där sociala rättigheter har uttryckts som mål för det allmänna.[269] *De socialrättsliga rättigheterna* är istället reglerade i ”vanliga lagar”, exempelvis i socialtjänstlagen. Rätten till bostad återfinns i alla dessa kategorier, vilket visar vikten av att analysera rätten till bostad med en bred ansats för att kunna förstå dess innebörd till fullo.

Ytterligare ett sätt att kategorisera sociala rättigheter som Vahlne Westerhäll presenterat kan användas för att förstå rättigheternas konstruktion. En *egentlig* (*legal) rättighet*, är en rättighet vars innehåll och förutsättningar är angiven i lag och utkrävbar genom överklagande av negativa beslut. En *kvasirättighet* (service-rättighet) är istället en rättighet som ofta innebär skyldigheter för det allmänna men där enskilda har begränsade möjligheter att klaga på beslut. Slutligen beskrivs *målrelaterade rättigheter* som rättigheter som den enskilde inte har möjlighet utkräva utan där ansvaret ligger på omsorgsgivaren.[270] Möjligheterna för individer att utkräva kvasi- och målrelaterade rättigheter är mindre än för de legala rättigheterna. Lind menar att det inte nödvändigtvis innebär att de kvasi- och målrelaterade rättigheter inte tjänar något syfte.[271] Tvärtom kan sådana rättigheter fylla en viktig funktion, inte minst genom att garantera ett brett kollektivt rättighetsskydd.[272] Beroende på vilken reglering som tas som utgångspunkt kan rätten till bostad i större eller mindre utsträckning kategoriseras i samtliga kategorier som nämnts.[273]

En rättighetsteori som, utöver den välkända men förenklande dikotomin mellan positiva och negativa rättigheter, har diskuterats i rättsvetenskapen, är Hohfelds teori om rättsliga grundkomponenter med motsatser och korrelat. [274] Hohfelds teorier om rättigheters karaktär och konstruktion har använts i olika former för att analysera sociala rättigheter. [275] Grundkomponenterna i Hohfelds teori

---

[268] Vahlne Westerhäll, 2018, s. 18 f.

[269] Begreppet grundrättigheter används mer i bland annat Finland och avser då grundlagsreglerade rättigheter, se bland annat Lind, 2009, s. 101 ff.

[270] Vahlne Westerhäll, 1994, s. 87–89.

[271] Lind, 2009, s. 39.

[272] Lind, 2009, s. 39.

[273] Lind har utifrån nämnda kategorier analyserat bland annat rätten till bostad i en konstitutionell kontext, se Lind, 2009, s. 35–36, 457–458.

[274] Hohfeld, 1913, s. 16–59.

[275] Hollander, 1995, s. 32 ff, Landelius, 1996, s. 32 ff., Gustafsson, 2002, s. 217 ff., Vahlne Westerhäll, 2005, s. 369 och Vahlne Westerhäll, 2018, s. 20 f.

utgörs av krav (rights), frihet (privilege), kompetens (power) och skydd (immunity).[276] Grundkomponenternas motsatser utgörs av icke-krav (no-rights), plikt (duty), oförmåga (disability) och skyldighet (liability). Grundkomponenternas korrelat ger, å ena sida, att om någon (A) som har ett krav gentemot någon annan (B), så har å andra sidan (B) en skyldighet gentemot (A). På detta sätt hänger krav och förpliktelser samman, menar Hohfeld.[277] På liknande sätt korrelerar frihet till icke-krav, kompetens till skyldighet och skydd till oförmåga.

Hohfelds teorier tar utgångspunkt i relationen mellan två parter. Som Vahlne Westerhäll poängterat kan Hohfelds teori fungera som ett skal, men ger, liksom dikotomin positiva och negativa rättigheter, inte något innehåll till en rättighet i fråga.[278] De fungerar snarast som ett analysverktyg för att förstå rättigheters konstruktion och funktion. Vahlne Westerhäll konstaterar därtill att Hohfelds teori är (förhållandevis) lätt att applicera på grundläggande fri- och rättigheter, men svårare på de sociala rättigheterna.[279]

Två rättighetsteorier som utgått från Hohfeld är de så kallade vilje- och intresseteorierna. Viljeteorin innebär i korthet att vissa rättigheter är förenade med möjligheten för rättighetsinnehavaren att inte genomdriva rättigheten. Ett avtal som innebär att A har en plikt gentemot B innebär att B har en rättighet gentemot A, men B kan välja att antingen genomdriva denna rätt eller inte göra det.[280] Intresseteorin, som den skrivits fram av framför allt MacCormick innebär istället att en rättighet i sin mest basala form kan rättfärdiga krav, friheter och plikter.[281] Intresseteorin har bland annat diskuterats i förhållande till barns rättigheter, men är inte begränsad till det. [282] Exempelvis skulle rätten till bostad enligt MacCorkmicks teori kunna förstås som rättfärdigandegrund för de skyldigheter och rättigheter som förverkligandet av rätten till bostad innebär.

Ett analysverktyg som använts vid rättsvetenskaplig analys av sociala rättigheter är de fem komponenter för analys av sociala rättigheters styrka som Stoor presenterat (punkterna 1-5 nedan) och som kompletterats med ytterligare två komponenter av Hollander (punkterna 6-7 nedan):[283]

---

[276] Här används Vahlne Westerhälls översättning, Vahlne Westerhäll, 2018, s. 20 f.
[277] Hohfeld, 1913, s. 30 ff.
[278] Vahlne Westerhäll, 2018, s. 20 f.
[279] Vahlne Westerhäll, 2018, s. 20 f.
[280] Simmonds, 1988, s. 141–145.
[281] Simmonds, 1988, s. 141–145.
[282] Se för diskussion och vidare hänvisningar i Refors Legge, 2021, s. 55–58.
[283] Stoor, 1990, s. 66 ff., Hollander, 1995, s. 34 ff. Jfr också Kjønstad, Syse, Kjelland, 2022, s. 125–126.

1. Är förmånen formulerad som en individuell rättighet, eller är det frågan om en generell reglering?
2. Är förutsättningarna (kriterierna) för att erhålla förmånen angivna i lag?
3. Är förmånens innehåll angivet i lag?
4. Är förmånen beroende av budgetanslag?
5. Har den enskilde besvärsrätt över negativa beslut?
6. Finns i lagen angivet former för statlig tillsyn och kontroll?
7. Finns i lagen angivna sanktionsmöjligheter gentemot myndigheter för utkrävande av individuella rättigheter?

Hollander och Lind har främst använt sig av de sju komponenterna för att analysera styrkan hos en social rättighet är och det har visat sig vara ett värdefullt verktyg för att på ett systematiskt sätt synliggöra styrkor och svagheter hos sociala rättigheter.[284] En analys av rätten till bostad utifrån de sju komponenterna kan påvisa styrkor och svagheter av förverkligandet av rätten till bostad ur ett individperspektiv, men utelämna de aspekter av förverkligandet som har generell/kollektiv karaktär. Därtill kan en sådan analys visa svagheter respektive styrkor i förhållande till andra sociala rättigheter.[285]

Som visas i den fortsatta framställningen omgärdas förverkligandet av rätten till bostad av en lång rad rättsnormer på olika nivåer och med grund i olika källor. Beroende på vilken reglering som tas som utgångspunkt kan de nu nämnda teoretiska synsätten på rättigheter appliceras på rätten till bostad. Någon djupare analys av rätten till bostad i ljuset av dessa teorier ska inte göras. Istället tas, som beskrivits i inledningskapitlet, utgångpunkt i rättens nivåer och dimensioner för att ytterligare bidra med kunskap om vad det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad innebär. I det följande undersöks vilka grundläggande värden som välfärdsstaten anses vila på, följt av konstitutionella perspektiv på rätten till bostad.

2.3.2 Grundläggande värden i välfärdsstaten

Fokus i den här avhandlingen ligger på rätten till bostad i det sociala skyddsnätet. I detta avsnitt presenteras vilka grundläggande värden som välfärdsstaten och den reglering som handlar om sociala rättigheter vilar på. Som rättslig idé har välfärdsstaten beskrivits som framväxt ur rättsstaten, med följden att flera av de rättsstatliga idealen är viktiga även för förståelsen av välfärdsstaten.[286] Samtidigt är de principer som präglar rättsstaten respektive välfärdsstaten i vissa avseenden olika till sin natur.[287] De både begreppen rättsstat och välfärdsstat har historiskt getts olika

---

[284] Hollander, 1995, s. 34 ff. och Lind, 2009, s. 35 f. Jfr även Gustafsson, 2005, s. 467–469.
[285] Jfr Lind, 2009, s. 35–38 samt 455–458. Jfr även Stoor, 1990, s. 66 ff. som menar att kriterierna kan användas för att analysera rättigheters innebörd.
[286] Vahlne Westerhäll, 2002, s. 51 och Bäckman, 2013, s. 59 ff. Se också Lind, 2011, s. 185.
[287] Mannelqvist, 2003, s. 41.

innehåll. Rättsstaten, som vann fotfäste under 1800-talet, har skiftat i karaktär sedan dess.[288] De värden som rättsstaten vilar på handlar om att begränsa statens maktutövning över enskilda och garantera medborgarna ordning och frihet.[289]

Grundläggande principer som har sin grund i rättsstatsidén handlar om den offentliga maktens lagbundenhet, maktfördelning, objektivitet, förutsebarhet och kontrollerbarhet.[290] De liberala fri- och rättigheterna anses också ofta vara en del av rättsstatens grundpelare. Den rättsliga argumentationsmodell som utmärker rättsstaten är subsumtionslogisk, vilket innebär att rättsfakta (något som inträffat) subsumeras under en rättsregel vilket leder till en rättslig slutsats.[291] Tätt sammanhängande med den subsumtionslogiska argumentationen är formell rättssäkerhet och normrationalitet, som är grundläggande för rättsstaten.[292] De rättsstatliga idéerna har särskilt lyfts fram inom den straffrättsliga sfären, men även förvaltningsrätten beskrivs ofta ha uppstått i en rättsstatlig kontext.[293]

Välfärdsstatens uppbyggande och genomslag under 1900-talet innebar att andra värden, principer och idéer fick fäste. [294] Sociala rättigheter formulerades och diskuterades i större utsträckning och målrationalitet snarare än normrationalitet kom att kännetecknа rätten och den rättsliga argumentationen. [295] Målen var huvudsakligen av ekonomisk, social och kulturell karaktär och skulle således förverkliga de sociala rättigheterna.[296] Förändringarna innebar också att synen på rättssäkerhet förändrades.[297] Rätten skulle framför allt förverkliga målen, vilket gjorde att målen kom att bli viktigare än rätten och materiell rättssäkerhet fick företräde framför den formella rättssäkerheten.[298]

Olikheterna mellan rättsstatens och välfärdsstatens grundläggande idéer till trots har flera rättsvetare betonat att välfärdsstaten växt fram ur, och rentav är beroende av, den rättsstatliga grunden.[299] Förverkligandet av rätten till bostad, som varit av central betydelse under välfärdsstatens framväxt, bör därigenom också förstås i en rättsstatlig och välfärdsstatlig kontext. Detta innebär att såväl

---

[288] Frändberg, 2014, s. 1–8.
[289] Vahlne Westerhäll, 2002, s. 36 och Mannelqvist, 2003, s. 41.
[290] Vahlne Westerhäll, 2002, s. 36 och Bäckman, 2013, s. 48.
[291] Vahlne Westerhäll, 2002, s. 46–47.
[292] Vahlne Westerhäll, 2002, s. 47.
[293] Tuori, 2003, s. 555.
[294] Här avses främst de nordiska länderna med särskilt fokus på Sverige, men liknande utveckling kan ses i flera västerländska länder. Vahlne Westerhäll, 2002, s. 51 ff.
[295] Vahlne Westerhäll, 2002, s. 51 ff.
[296] Vahlne Westerhäll, 2002, s. 51 ff.
[297] Bäckman, 2013, s. 59–61.
[298] Vahlne Westerhäll, 2002, s. 51.
[299] Vahlne Westerhäll, 2002, s. 51 ff. och Bäckman, 2013, s. 73.

rättsstatliga som välfärdsstatliga värden och principer behöver beaktas för att förstå den offentligrättsliga kontext i vilken rätten till bostad ska förverkligas.

För att återknyta till avhandlingens teoretiska utgångspunkter tar avhandlingen utgångspunkt i en förståelse för att rättsordningen, utöver enskilda rättsregler på rättsordningens ytnivå, även omfattar normer på rättens djupare nivåer, såsom allmänna principer, mänskliga rättigheter och värden. I det följande diskuteras grundläggande värden som välfärdsstaten (genom sin grund i rättsstaten) liksom regleringen om rätten till bostad kan sägas vila på.

Rättvisa, som är ett abstrakt, omdiskuterat och mångtydigt begrepp, anges ofta vara ett av de mest grundläggande värdena för rättsordningen.[300] Begreppet är i sig vagt, och även teorier om rättvisa kan beskrivas som vaga på så sätt att de inte ger uttryck för några tydliga normer om hur människor bör handla.[301] På ett övergripande plan ska ett antal rättviseläror dock presenteras. Peczenik diskuterar tre kluster av vad han kallar rättviseprinciper:

- Lika fall ska behandlas lika (den formella rättviseprincipen)
- De sämre ställda ska skyddas (jfr John Rawls teori)
- Välförvärvade rättigheter ska skyddas (jfr Robert Nozicks teori)

Den formella rättviseprincipen utgör också vad som kan kallas formell jämlikhet och innebär att lika fall ska behandlas lika, och att olika fall därmed ska behandlas olika.[302] Hur konkret och tydligt det än låter väcker detta en rad frågor, inte minst frågan om *vad som är lika* och som därmed ska behandlas lika. Rawls teori om rättvisa, som kanske är en av vår tids mest inflytelserika, har en annan karaktär. Teorin kan sägas bestå av två principer i samverkan: frihetsprincipen och differensprincipen.[303] Frihetsprincipen innebär att varje person ska ha lika rätt till det mest vidsträckta system av fundamentala friheter som är förenligt med ett liknande system för alla andra.[304] Differensprincipen å sin sida innebär att sociala och ekonomiska olikheter kan rättfärdigas endast om de är till fördel för de minst gynnade människorna i samhället.[305]

Nozicks teori om välförvärvade rättigheter tar avstånd från Rawls differensteori och innebär istället att det centrala inte är hur nyttigheter till slut fördelas, utan hur fördelningen av nyttigheterna kommit till stånd.[306] Om fördelningen helt och hållet beror på ett resultat av frivilliga transaktioner utan tvång eller bedrägeri är

---

[300] Se exempelvis Simmonds, 1988, s. 23 ff. och Peczenik, 1995, s. 409 ff.
[301] Peczenik, 1995, s. 414–415.
[302] Peczenik, 1995, s. 411 ff.
[303] Peczenik, 1995, s. 417 ff.
[304] Rawls avser primärt politiska/medborgerliga friheter, se Simmonds, 1988, s. 47 ff., 55–56.
[305] Simmonds, 1988, s. 50–55 och Peczenik, 1995, s. 417.
[306] Simmonds, 1988, s. 60 ff.

fördelningen rättvis.[307] De nu nämnda teorierna ger ett visst innehåll till begreppet rättvisa, men är i sig också relativt vaga.[308] De har också kritiserats för att vara ”endimensionella”, varför Peczenik förespråkar en sammanvägning av de tre aspekterna lika fall ska behandlas lika, de sämre ställda ska skyddas och välförvärvade rättigheter ska skyddas för att avgöra om något är rättvist.[309]

I en socialrättslig kontext har Vahlne Westerhäll diskuterat hur olika former av rättvisa utgör grundläggande värden som hon menar regelverken om social trygghet under andra hälften av 1900-talet präglats av.[310] Vahlne Westerhäll har använt sig av begreppsparen *formell – materiell* och *individuell – kollektiv* samt vad hon kallar *kvasirättvisa* för att beskriva hur olika rättviseideal genomsyrat olika perioder.[311] Med formell rättvisa avses att reglerna tolkas likformigt och där objektiva kriterier i lagstiftningen bestämmer hur reglerna ska tillämpas. Materiell rättvisa å sin sida tar sikte på att målet med reglerna inte bara är att uppnå formell likhet utan även viss materiell likhet. Individuell rättvisa tar sikte på rättvisa på individnivå, medan kollektiv rättvisa primärt handlar om hänsyn till ett större kollektiv. Med kvasirättvisa avser Vahlne Westerhäll vidare rättvisa som baseras på växelvis legala rättigheter och social service samt olika förutsättningar för olika personkategorier att erhålla stöd.[312]

Utöver rättvisa har även andra värden beskrivits vara grundläggande för rättsstaten och välfärdsstaten. Ketscher har utvecklat tankar om en slags ”grundnorm” som hon menar utgör rättsordningens mest grundläggande värden och som understödjer de sociala rättigheterna.[313] Grundnormen skyddar, enligt Ketscher, värdighet, frihet, jämlikhet och gemenskap mellan människor.[314] Dessa värden uttrycks bland annat i ingressen till EU:s rättighetsstadga som att unionen bygger på de odelbara och universella värdena om ”människans värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet samt på den demokratiska principen och rättsstatsprincipen”.[315] Dessa värden framgår även av flera konventioner om mänskliga rättigheter och kan, uttryckta med delvis andra ord, i 1 kap. 2 § regeringsformen:

---

[307] Peczenik, 1995, s. 422 ff.
[308] Jfr Peczenik, 1995, s. 428–430.
[309] Peczenik, 1995, s. 428–430.
[310] Vahlne Westerhäll, 2002, s. 617 ff.
[311] Vahlne Westerhäll, 2002, s. 617 ff.
[312] Vahlne Westerhäll, 2002, s. 617 ff. För vidare läsning rekommenderas exempelvis Simmonds, 1988, s. 23 ff. och Rawls, Sen & Walzer, 1989 för en överblick över inflytelserika rättviseteorier.
[313] Ketscher, 2014, s. 117.
[314] Ketscher, 2014, s. 117.
[315] Ingressen till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Se också rubrikerna för de olika avdelningarna i stadgan: Avdelning 1 värdighet, avdelning 2 friheter, avdelning 3 jämlikhet och avdelning 4 solidaritet. Se också Lind, 2011, s. 185 ff.

> Den offentliga makten ska utövas med respekt för *alla människors lika värde* och för den *enskilda människans frihet och värdighet*.
>
> Den *enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd* ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.
>
> […]
>
> Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och *jämlikhet* i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska *motverka diskriminering* av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. [mina kursiveringar]

Varken regeringsformen eller övriga rättsakter ger dock någon tydlig definition av dessa grundläggande värden. Inte heller är det tydligt vilken rättslig (normativ) betydelse de har. Idéerna om människans lika värde och värdighet är omdiskuterade begrepp inom flera discipliner, inte minst rättsvetenskap, teologi och statsvetenskap.[316] Inte sällan har kritik riktats mot begreppen för dess vaghet och svårigheterna att definiera dessa med ett bestämt innehåll.[317] I regeringsformen poängteras, som framgår ovan, både alla *människors lika värde* och *den enskilda människans värdighet*. Av förarbetena framgår att 1 kap. 2 § regeringsformen inte är ”en rättsligt bindande regel utan om ett program- och målsättningsstadgande som ger uttryck för vissa särskilt viktiga principer för samhällsverksamhetens inriktning. Stadgandets främsta funktion är att ålägga det allmänna att positivt verka för att de ifrågavarande målsättningarna i största möjliga utsträckning förverkligas.”[318] Hirschfeldt menar att stadgandet om människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet i 1 kap. 2 § första stycket regeringsformen är överordnad övriga programstadganden i paragrafen.[319] Bremdal har diskuterat vad stadgandena fyller för funktion när avsikten enligt förarbetena inte varit att stadgandet ska vara rättsligt bindande.[320] Förarbetena är dock mycket kortfattade avseende stadgandets innebörd, något som Lind bland annat poängterat och därav konstaterat att det inte tydligt framgår vilken rättslig ställning målsättningsstadgandet ska ha.[321]

Liksom värdighet är frihet, jämlikhet och solidaritet omdiskuterade begrepp. Frihet aktualiseras i en rättslig kontext framför allt de så kallade mänskliga

---

[316] Carozza, 2013, s. 1 f.
[317] Se exempelvis Bates, 2015, Rao, 2008 samt Bagaric, Allan, 2006.
[318] Prop. 2001/02:72, s. 15.
[319] Hirschfeldt, 2014, s. 37.
[320] Bremdal, 2014, s. 57 ff.
[321] Se Lind, 2009, s. 76.

friheterna eller frihetsrättigheterna.[322] Vilka rättigheter som grundar sig på det grundläggande värdet om frihet kan naturligtvis diskuteras. De rättigheter som i grunden handlar om människors frihet från intrång från det allmänna är exempelvis yttrandefrihet, religionsfrihet, rörelsefrihet, rätt till skydd av den personliga integriteten, rätt till privat- och familjeliv osv.[323] Av dessa rättigheter är det, avseende rätten till bostad, särskilt skyddet för den personliga integriteten och skyddet för enskildas privat- och familjeliv och hem som är relevant.[324] Vidare genomsyrar frihet många delar av socialrätten och de sociala rättigheterna genom att de som utgångspunkt inte är avsedda att inskränka enskildas frihet, utan snarare möjliggöra för enskilda att leva självständiga liv.[325]

Det grundläggande värdet om jämlikhet väcker frågor om vilken typ av jämlikhet som avses. Ett vanligt sätt att dela in jämlikhet i olika former är formell och materiell eller substantiell jämlikhet.[326] Jämlikhet har därmed mycket gemensamt med olika teorier om rättvisa som diskuterats ovan. Av 1 kap. 2 § regeringsformen framgår att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och *jämlikhet* i samhället. Vilken typ av jämlikhet som avses är inte definierat. Av samma stycke framgår vidare att det allmänna ska *motverka diskriminering* av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Likabehandling och icke-diskriminering kan betraktas som ett medel för att uppnå (formell) jämlikhet.[327] Värdet av jämlikhet konkretiseras på detta sätt således genom bland annat den offentligrättsliga principen om likhet inför lagen och objektivitet. Jämlikhet kan dock vara mer än vad denna formella jämlikhetstanke om att det lika ska behandlas lika. Jämlikhet kan också ta sikte på jämlikhet avseende fördelning av samhällets resurser, dvs. i termer av materiell jämlikhet.[328]

Solidaritet är slutligen även det ett mångfacetterat begrepp. Kjønstad, Syse och Kjelland föreslår att solidaritet handlar om kollektivet snarare än den enskilde.[329] I ett samhälle som präglas av solidaritet tas personer med exempelvis dålig hälsa och svaga förmågor vara på i likhet med dem som har möjlighet att bidra mest till

---

[322] Jfr Vahlne Westerhäll, 2002, s. 36–39.
[323] Se exempelvis de artiklar som klassificeras under ”friheter” i EU:s rättighetsstadga. Se även relevanta artiklar i Europakonventionen.
[324] Se vidare kapitel 3.
[325] Se exempelvis portalparagrafen 1 kap. 1 § socialtjänstlagen. Undantag från detta är givetvis tvångsvård och annan tvångslagstiftning.
[326] Ikdahl, Blaker Strand, 2016, s. 30–33.
[327] Jfr Peczenik, 1995, s. 411 ff.
[328] Se exempelvis Mannelqvist, 2003, s. 50–53.
[329] Kjønstad, Syse, Kjelland, 2022, s. 29.

samhället.[330] Kotkas har, med hänvisning till Hänninen, beskrivit solidaritet i de nordiska välfärdsstaterna som att även de som är mest utsatta ges en möjlighet att bidra till samhället, utan att behöva känna tacksamhet gentemot dem som är generösa.[331]

Ordet solidaritet som sådant används inte i regeringsformen, men 1 kap. 2 § regeringsformen innehåller delar som onekligen har att göra med solidaritet. Det handlar bland annat om att enskildas personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten och att det allmänna särskilt ska trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. Därtill framgår att det allmänna ska verka för att alla människor ska uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Vägledning om vad solidaritet innebär kan även hittas i EU:s rättighetsstadga. Under rubriken solidaritet återfinns bland annat arbetstagares rättigheter, rättvisa arbetsförhållanden, social trygghet och socialt stöd samt hälso-, miljö- och konsumentskydd.[332] Att solidaritet inrymmer många dimensioner och rättsliga spörsmål är tydligt.[333] Någon entydig definition är svår att hitta, men de sociala rättigheterna kan beskrivas som konkretiseringar av värdet av solidaritet.

Rättvisa, värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet är sammanfattningsvis grundläggande värden som rättsordningen, inte minst socialrätten och de sociala mänskliga rättigheterna, vilar på. Värdena rättfärdigar och motiverar i rättslig mening såväl rättigheter som principer och andra rättsliga normer. I avsnitten som följer diskuteras inledningsvis den konstitutionella synen på rätten till bostad och 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen som kan ses som ett uttryck för solidaritet.

2.3.3 Konstitutionella perspektiv på rätten till bostad

Som redan nämnts skrevs inga sociala rättigheter in i den svenska regeringsformen från 1809. Inte heller skrevs några andra mänskliga rättigheter in i regeringsformen, något som därmed skiljde regeringsformen från de franska och amerikanska konstitutionerna som blivit stilbildande för många konstitutioner i Europa.[334] Istället var avsikten med regeringsformen att den skulle vara utformad som ”en stadga för statsstyrelsens utövande”.[335] Av 16 § i 1809 års regeringsform, som hade sina rötter i Magnus Erikssons landslag från 1300-talet, framgick dock hur kungen skulle utöva sin makt.[336] Av paragrafen, som visserligen hade en delvis oklar

[330] Kjønstad, Syse, Kjelland, 2022, s. 29.
[331] Kotkas, 2017.
[332] Lind, 2011, s. 196–199.
[333] Lind, 2018, s. 345–346.
[334] Lind, 2009, s. 52–53 och Petrén, 1978, s. 18. Detta gäller dock inte tryckfriheten som haft en särskild ställning i svensk rätt sedan den första tryckfrihetsförordningen 1766.
[335] Lind, 2009, s. 53.
[336] Lind, 2009, s. 53.

innebörd, framgick inga rättigheter för den enskilde. Syftet med bestämmelsen har dock tolkats som att förhindra godtycklig behandling av medborgana.[337] I det stora hela var rättighetsdiskussionen förhållandevis liten i Sverige jämfört med många andra länder. Lind har föreslagit att detta till stor del berodde på synen på grundlagen i Sverige – syftet med regeringsformen var helt enkelt inte att skydda medborgarna från staten utan var ett slags ”uppförandekod för statsstyrelsen”.[338]

Det dröjde fram till 1930-talet innan frågan fick aktualitet och diskuterades på allvar. Mot bakgrund av en motion från högern tillsattes 1938 den så kallade Tingstenska utredningen som hade i uppgift att utreda om 16 § skulle kompletteras. Utredningen var klar 1941, två år efter andra världskrigets utbrott, och lämnade förslag om att 16 § skulle utökas.[339] Utredningen föreslog att svenska medborgare skulle tillförsäkras religionsfrihet, yttrandefrihet, tryckfrihet, församlingsfrihet och föreningsfrihet samt skydd för personlig frihet, näringsfrihet och äganderätt. Därtill föreslogs att svenska medborgares rätt att ”av det allmänna vid behov erhålla hjälp och skydd vid ålderdom, sjukdom, olycksfall, lyte, invaliditet och arbetslöshet bestämmes genom sådan lag.” I förslaget föreslogs alltså att sociala rättigheter skulle ingå i regeringsformen för första gången. Någon längre motivering eller diskussion till förslaget gavs inte. Utredningen konstaterade dock att en omfattande socialreformatorisk lagstiftning införts under tiden innan utredningen lämnade sitt betänkande. Mot bakgrund av att grundsatserna om äganderätt och näringsfrihet föreslogs införas i regeringsformen menade utredningen att det i regeringsformen också ”böra givas ett uttryck åt den allmänt godtagna och för den socialpolitiska lagstiftningen under senare tid grundläggande principen, att staten bör inskrida till medborgarnas hjälp vid oförmåga till självförsörjning”.[340]

Utredningen menade alltså att statens skyldighet att hjälpa enskilda i behov av stöd och hjälp var så allmänt godtagen att den, om andra fri- och rättigheter skrevs in i regeringsformen, borde tas upp i 16 §. Utredningens förslag ledde dock inte till någon lagstiftning.[341] Det är i sammanhanget dock intressant att utredningens ledamöter betraktade det naturligt att införa positiva sociala rättigheter jämte de i övrigt negativa rättigheterna i regeringsformen, trots att förslaget aldrig ledde vidare till någon lagstiftning på 1940-talet.

Efter andra världskriget fick diskussionen om grundlagsreglerade fri- och rättigheter ny kraft. 1954 tillsattes den så kallade författningsutredningen som hade i uppgift att modernisera regeringsformen. Utredningen pågick fram till 1963 när

---

[337] SOU 1941:20, s. 92.
[338] Lind, 2009, s. 55.
[339] SOU 1941:20, s. 6.
[340] SOU 1941:20, s. 32.
[341] Lind, 2009, s. 61.

den lämnade ifrån sig sitt slutbetänkande.[342] Utredningen föreslog att ett andra kapitel med rubriken ”Grundläggande fri- och rättigheter”, skulle innehålla samtliga de rättigheter som fanns med i den Tingstenska utredningens förslag.[343] Av förslagets 2 kap. 6 § framgick att ”rätten till arbete skall tryggas, så att envar arbetsför svensk medborgare kan få arbete som giver honom bärgning. Om rätt för den som ej kan försörja sig själv att vid behov få bistånd och stöd av det allmänna stadgas i lag.”[344] Av motiveringen framgår att det enligt svensk rätt ”sedan gammalt” gäller att enskilda är skyldiga att försörja sig själva och sina närmaste med egna medel eller genom arbete. Mot bakgrund av såväl den Tingstenska utredningen och det faktum att såväl Danmark som Norge vid denna tidpunkt infört bestämmelser om socialhjälp i grundlag, föreslog utredningen att en rätt till arbete skulle kombineras med rätt till bistånd.[345] Det var dock inte fråga om en självständig rättighet för enskilda utan snarast en instruktion till lagstiftaren och därmed är det oklart vilket genomslag en sådan bestämmelse hade fått.

Författningsutredningens förslag avseende enskildas rättigheter genomfördes dock inte och redan 1966 tillsattes en ny utredning, den så kallade Grundlagsberedningen. Resultatet blev ett (relativt kortfattat) betänkande med förslag om ny regeringsform.[346] I betänkandet föreslogs inte något separat kapitel för fri- och rättigheter, utan dessa delades upp i olika delar av regeringsformen mot bakgrund av att de primärt ansågs vara anvisningar till lagstiftaren.[347] Sociala rättigheter föreslogs inte överhuvudtaget vara med i regeringsformen, vare sig som målsättningsstadgande eller som rättigheter. I propositionen till 1974 års regeringsform föreslogs dock ändå, efter kritik mot utredningens förslag från flera remissinstanser, att ett kapitel med fri- och rättigheter skulle införas i regeringsformen.[348] I 2 kap. 1 § andra stycket föreslog regeringen därtill att varje ”medborgare bör ha rätt till utbildning, arbete och social trygghet.”[349] Bestämmelsen infördes dock inte och frågan om sociala rättigheter i regeringsformen kom att bli föremål för utredning och diskussion även i den kommande fri- och rättighetsutredningen som lämnade sitt betänkande 1975, bara ett år efter att den nya regeringsformen alltså trätt i kraft.[350]

---

[342] SOU 1963:16.
[343] Vissa tillägg gjordes dock, bl.a. i fråga om asylrätt, rätt och plikt att delta i rikets försvar samt utländska medborgares lika rät att åtnjuta fri- och rättigheter, se 2 kap. 7, 10 och 11 §§ i förslaget, SOU 1963:16, s. 61–62 samt Lind, 2009, s. 64.
[344] SOU 1963:16, s. 62.
[345] SOU 1963:17, s. 198–200, Ketscher, 2014, s. 43–45 och Kjønstad, 1994.
[346] SOU 1972:15.
[347] Lind, 2009, s. 69–70.
[348] Prop. 1973:90, s. 7.
[349] Prop. 1973:90, s. 7.
[350] SOU 1975:75.

Utredningen föreslog att 1 kap. 2 § skulle få följande lydelse: ”Envars rätt till arbete, bostad, utbildning, social trygghet vård och omvårdnad samt en god levnadsmiljö är grundläggande mål för det allmännas strävan”.[351] Utredningen menade att de sociala rättigheterna skiljer sig från de ”klassiska” fri- och rättigheterna genom att de ålägger statsmakterna att vidta åtgärder, till skillnad från att avstå från att handla på ett visst sätt.[352] Med en relativt kort motivering där utredningen förkastar möjligheten att reglera vissa sociala rättigheter som rättigheter för enskilda föreslås istället ett målsättningsstadgande.[353] Karaktären hos ett målsättningsstadgande skulle vara ”bör-regler” och inte ”skall-regler”.[354] Därigenom var avsikten att frågan om det allmänna lever upp till målsättningsstadgandet enbart kunde bli föremål för ”politisk och inte rättslig kontroll”.[355]

Genom de förslag som fri- och rättighetsutredningen lämnade i sitt betänkande förstärktes fri- och rättigheterna genom en fristående reglering i 2 kap. regeringsformen. Formuleringen i 1 kap. 2 § kom att ändras men behöll karaktären av ett målsättningsstadgande.[356] Paragrafen infördes 1976 och innehöll en skrivelse om rätten till bostad. Idag har paragrafens andra stycke följande lydelse:

> Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. *Särskilt ska det allmänna trygga rätten till* arbete, *bostad* och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa [min kursivering].[357]

Att de sociala rättigheterna skrevs in på detta sätt i regeringsformen motiverades med att den enskildes välfärd har kommit att bli ”det övergripande målet för den politiska verksamheten”.[358] De rättigheter som har ett särskilt nära samband med denna målsättning bör naturligen därför komma till uttryck i regeringsformen.[359] De sociala rättigheterna ansågs därtill vara nödvändiga eller betydelsefulla för demokratin.[360] Däremot ansågs det inte möjligt att i regeringsformen införa regler som med bindande verkan för det allmänna skulle förplikta att till enskilda ge den service som den enskilde önskar eller behöver.[361] Med hänvisning till den statliga

---

[351] SOU 1975:75, s. 29.
[352] SOU 1975:75, s. 163.
[353] SOU 1975:75, s. 163–164.
[354] SOU 1975:75, s. 184.
[355] SOU 1975:75, s. 184.
[356] Prop. 1975/76:209, s. 3.
[357] ”Goda förutsättningar för hälsa” lades till 2002 och ersatte då den tidigare lydelsen om ”en god levnadsmiljö”, jfr prop. 2001/02:72, s. 5.
[358] Prop. 1975/76:209, s. 128.
[359] Prop. 1975/76:209, s. 128.
[360] Prop. 1975/76:209, s. 128.
[361] Prop. 1975/76:209, s. 128.

utredningen som föregick reformen anfördes i propositionen att det inte heller är möjligt att i regeringsformen ta in bindande regler om en viss minimistandard på olika sociala områden.[362]

Reformen av regeringsformen 2010 innebar inte några egentliga förändringar i dessa delar.[363] Däremot lades en passus i samband med reformen till i 1 kap. 2 § femte stycket, med lydelsen att " [d]et allmänna ska verka […] för att barns rätt tas till vara". I motiven till införandet poängteras att barn precis som vuxna träffas av det rättighetsskydd avseende fri- och rättigheter som framgår av 2 kap. regeringsformen. Införandet av skrivelsen i 1 kap. 2 § handlar således primärt om att förtydliga att det allmänna, utöver att skydda barns fri- och rättigheter enligt 2 kap., även ska verka för att barns rätt tas till vara.[364] En sådan skrivelse ansågs av utredningen markera att det allmänna har ett ansvar för att barn får det stöd och skydd som redan är reglerat i vanlig lag.[365] Det poängteras dock, precis som i tidigare förarbeten avseende andra delar av målsättningsstadgandet, att bestämmelsen inte innebär några rättigheter för enskilda utan primärt tar sikte på att "ålägga det allmänna att positivt verka för att de aktuella målsättningarna förverkligas i så stor utsträckning som möjligt".[366]

Varken konkreta skyldigheter för det allmänna eller rättigheter för den enskilde följer således av bestämmelsen. Istället är det primärt fråga om en anvisning till det allmänna.[367] Avsikten är istället att rättigheterna skulle förverkligas genom politiska beslut och inte tänkta att kunna åberopas av enskilda.[368] Det har dock, i senare års förarbeten och doktrin, anförts att målsättningsstadgandena i regeringsformens kan få betydelse som tolkningsdata för hur andra lagrum ska tillämpas.[369] Hirschfeldt har undersökt hur bestämmelsen kommit att användas i praxis från Högsta domstolen, JO och JK och därvid konstaterat att "målsättningsstadgandet allteftersom tiden har gått har fått en viss materiell betydelse i rättstillämpningen. De värden som där anges har nämligen fått betydelse – och skjutits fram som argument – i samband med olika rättsliga överväganden där frågor såsom om likabehandling, lämplighet och proportionalitet aktualiserats. Man kan säga att det här är fråga om en central rambestämmelse av grundlagskaraktär som också de rättstillämpande organen måste beakta i sin verksamhet."[370]

---

[362] Prop. 1975/76:209, s. 128 samt SOU 1975:75, s. 164.
[363] Jfr SOU 2008:125 och prop. 2009/10:80.
[364] SOU 2008:125, s. 453–454.
[365] SOU 2008:125, s. 454.
[366] SOU 2008:125, s. 454. Se också prop. 2009/10:80, s. 186–188.
[367] Prop. 2001/02:72, s. 24.
[368] Lind, 2009, s. 438–439.
[369] Prop. 2001/02:72, s. 16 och Bremdal, 2014. Jfr också Örnberg, 2014, s. 61.
[370] Hirschfeldt, 2014, s. 41.

Den konstitutionella regleringen om sociala rättigheter, och motståndet mot sådan, har troligen sin förklaring i statsmaktens allmänna passivitet i frågor om grundlagar som präglade inte minst tiden 1920-1970 som av Sterzel kallats det författningslösa halvseklet.[371] Betydelsen av grundlagen har dock förändrats, och rättsliga frågor av konstitutionell betydelse har ökat inte minst sedan Sveriges EU-inträde i mitten av 1990-talet. En betydande del av denna utveckling har handlat om den konstitutionella synen på fri- och rättigheter. Som Lind visade 2009 utmanas även den konstitutionella synen på sociala rättigheter, inte minst av internationaliseringen av rätten.[372] Det handlar om folkrättens, men också EU-rättens, påverkan på svensk rätt. Nedan undersöks folkrättens betydelse för det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad i Sverige. Första ska dock betydelsen av de offentligrättsliga principerna om legalitet, allas likhet inför lagen, objektivitet och proportionalitet samt kommunal självstyrelse för förståelsen av förverkligandet av rätten till bostad diskuteras.

2.3.4 Offentligrättsliga principer och rätten till bostad

Rätten till bostad konkretiseras genom ett antal regelverk i rättsordningen. Fokus i denna avhandling är det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad för de som inte kan ordna en bostad på egen hand vilket innebär att de rättsregler som står i fokus rör rättsområdet offentlig rätt. En viktig aspekt för att förstå det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad är därför att förstå vad övergripande offentligrättsliga principer har för betydelse för detta förverkligande. Principerna fungerar här både som en bakgrund till en djupare förståelse av ämnet och som ett uttryck för mer generella normer som behöver beaktas i den rättsliga undersökningen. I detta avsnitt presenteras därför de offentligrättsliga principerna om legalitet, allas likhet inför lagen, objektivitet och proportionalitet. Dessa fyra principer har det gemensamt att de alla gäller för den offentliga verksamheten, de regleras dock på olika sätt. Principerna regleras sedan 2017 i förvaltningslagen (2017:900) under avsnittet ”Grunderna för god förvaltning”.[373] Legalitetsprincipen, likhetsprincipen och objektivitetsprincipen regleras därtill i 1 kap. regeringsformen.[374]

Legalitetsprincipen uttrycks i 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen som stadgar att den ”offentliga makten utövas under lagarna”. Principens närmare innebörd har berörts i såväl förarbeten, rättspraxis som doktrin. Som utgångspunkt innebär principen att all offentlig maktutövning ska ha stöd i författning. Därtill brukar principen också tillskrivas innebörden att vissa beslut, som är betungande

---

[371] Sterzel, 2009, s. 18 f.
[372] Lind, 2009, s. 438.
[373] Se vidare Reichel, 2018, s. 423 ff.
[374] 1 kap. 1 § tredje stycket och 9 § regeringsformen.

för enskilda, kräver ett mer kvalificerat författningsstöd, gärna genom lag.[375] Föreskriftskravet innebär att det krävs att myndigheter har ett uttryckligt stöd i författning till stöd för sitt handlande. I det sagda ligger också att en myndighet inte får agera utanför eller i strid med rättsliga regler. En viss grad av tydlighet i rättsliga normer brukar också ofta tillskrivas som en komponent i legalitetsprincipen. Det är något som aktualiseras inte minst i den offentliga rätten och förvaltningsrätten där många lagar har ramlagskaraktär. Det sagda väcker en rad viktiga spörsmål, inte minst i termer av hur precisa (eller oprecisa) normer får vara för att ändå uppfylla legalitetsprincipens krav. Någon exakt gräns för hur öppna eller vaga rättsregler kan vara och ändå uppfylla kravet finns inte. Att rättsnormerna ska vara publika är ytterligare en del av legalitetsprincipen.[376]

Legalitetsprincipen kan sägas skydda flera värden ömsesidigt. Inte sällan betecknas det som ett skydd för enskildas rättssäkerhet med förutsebarhet i fokus, rättvisa genom att risken för godtycke minskas, men principen kan också ses som ett uttryck för effektiv förvaltning och maktdelning och demokrati.[377] För de rättsregler som behandlas i denna avhandling får legalitetsprincipen betydelse på flera sätt. Det handlar dels om att det överhuvudtaget behövs författningsstöd för kommuner och statliga myndigheter att handla, dels om gränserna som författningar på området ställer upp för myndigheternas handlande. Myndigheters handlande måste rymmas inom det författningsreglerade området, vilket alltså innebär att frågor om myndigheternas tillämpning och tolkning aktualiserar legalitetsprincipen. En grundläggande förståelse för legalitetsprincipen är således nödvändig för förståelsen av den rättsliga regleringen om det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad. Legalitetsprincipen är utöver i regeringsformen även reglerad i 5 § första stycket förvaltningslagen där den kan sägas preciseras något: en myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.

Utöver legalitetsprincipen regleras i 1 kap. 9 § regeringsformen den så kallade likhets- och objektivitetsprincipen. Som utgångspunkt innebär principen att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Principen i regeringsformen har karaktären av ett allmänt hållet principstadgande, men har betydelse för myndigheternas handlande.[378]

Att allas likhet inför lagen ska beaktas innebär att rättstillämpning och förvaltning ska utföras normmässigt. Principen har således flera gemensamma nämnare med legalitetsprincipen. Principen har också beröringspunkter med inte minst mer

---

[375] Sterzel, 2020, SOU 2010:29, s. 142 ff., von Essen, Bohlin, Warnling Conradson, 2022, s. 105–109 och Lebeck, 2018, s. 58 ff.
[376] Lebeck, 2018, s. 58 ff.
[377] Lebeck, 2018, s. 73 ff. och Sterzel, 2020, s. 76.
[378] Bull, 2020, s. 97.

allmänna tankar om likabehandling och icke-diskriminering, som bland annat kommer till uttryck i internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Principen har i denna bemärkelse också konkretiserats genom diskrimineringsförbud i bland annat diskrimineringslagen (2008:567). Kravet på saklighet och opartiskhet innebär två sidor av kravet på objektivitet. Opartiskhet kan beskrivas som en objektiv sida genom att det är förhållandet mellan den som utövar makt och den enskild som berörs. Exempelvis är en handläggare som är mor till en enskild part partisk och bör inte befatta sig med ärendet. Opartiskheten kan alltså sägas ha betydelse för hur myndighetens agerande uppfattas utåt. Kravet på saklighet tar istället sikte på att endast sakliga skäl får ligga till grund för en myndighets beslut.[379]

Objektivitetsprincipen är därutöver också kodifierad i 5 § andra stycket förvaltningslagen där det framgår att myndigheten i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk. Av både regeringsformen och förvaltningslagen framgår således att myndigheter ska vara objektiva i sin verksamhet. Tillämpningsområdet är således större än enbart myndighetsutövning och beslutsfattande.[380] Däremot är det framför allt avseende myndighetsutövning som objektivitetsprincipen är av intresse för denna avhandling. De rättsregler som undersöks i avhandlingen lämnar olika stort utrymme för skön till myndigheter och kommuner.

Proportionalitetsprincipen har inte på samma sätt som principerna om legalitet, likhet inför lagen och objektivitet reglerats i grundlag men har genom europarättens genomslag, rättspraxis och kodifiering i förvaltningslagen fått en relativt stark ställning i svensk offentlig rätt.[381] Beroende på utgångspunkt har principen olika betydelse och innebörd. I EU-rätten har principen stark ställning och dess innebörd har utvecklats av EU-domstolen. Förenklat kan proportionalitetsprincipen i EU-rätten beskrivas som bestående av tre grundläggande moment: en åtgärd ska vara ägnad att tillgodose ett ändamål, åtgärdens ska vara nödvändig för att uppnå ändamålet och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden (eventuellt) förorsakar.[382]

I Europakonventionen och Europadomstolens praxis har proportionalitetsprincipen också fått stark ställning. Särskilt framträdande är principen avseende begränsningar av fri- och rättigheter. Principen är inskriven i flera artiklar, ett exempel är artikel 8.2 där det framgår att myndighet bara får ingripa i rätten till skydd för enskildas privat- och familjeliv, hem och korrespondens om det görs med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välstånd,

---

[379] Bull, 2020, s. 102 ff.

[380] Se exempelvis von Essen, Bohlin, Warnling Conradson, 2022, s. 109 ff.

[381] Se dock den proportionalitetsbedömning som ska göras vid begränsningar av fri-och rättigheter enligt regeringsformens andra kapitel, se 2 kap. 21 § regeringsformen.

[382] För en utförlig beskrivning se SOU 2010:29, s. 156 ff.

till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Liknande skrivelser finns i andra relativa rättigheter i konventionen.

Proportionalitetsprincipen har således fått ett kraftigare genomslag i och med EU-inträdet och inkorporeringen av Europakonventionen i mitten av 1990-talet. Sedan 2017 är proportionalitetsprincipen också kodifierad i förvaltningslagen. Principen har dock redan före detta varit en del av svensk rätt, genom bland annat Högsta förvaltningsdomstolens praxis.[383] Principen är reglerad i 5 § tredje stycket förvaltningslagen. Enligt bestämmelsen får en myndighet endast ingripa i *ett enskilt intresse*, om åtgärden är proportionerlig. En åtgärd är proportionerlig om den kan antas leda till det avsedda resultatet, inte är mer långtgående än vad som behövs och om det avsedda resultatet står i rimlig proportion till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Principen innebär alltså ett skydd mot att allmänna intressen får ensidig prioritering framför enskilda intressen.

Det kan noteras att proportionalitetsprincipen enligt bestämmelsen omfattar myndigheters ingripande i enskilda intressen. Vad sådana ingripanden är finns ingen uttömmande lista över, däremot hittas viss vägledning i förarbetena. Bland annat nämns tvång och våldsanvändning, men även återkrav av exempelvis förmåner inom socialförsäkringen.[384] Hur det förhåller sig med exempelvis villkor inom socialtjänstens verksamhetsområde är delvis oklart.[385] Sammanfattningsvis kan det sägas att proportionalitetsprincipen har en relativt stark ställning i svensk förvaltningsrätt och att det inte är helt klart vilka områden som principen ska tillämpas på. Principen kommer (troligen) att fortsätta utvecklas i rättspraxis.

Utöver statens folkrättsliga åtaganden är det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad för de som inte själva kan skaffa bostad på bostadsmarknaden reglerat som befogenheter och skyldigheter för staten och kommunerna. Regelverket är en del av den offentliga rätten och behöver förstås inte minst i dess offentligrättsliga kontext. Principerna om legalitet, likhet, objektivitet och proportionalitet anger grundläggande krav på den offentliga maktutövningen och förvaltningen och skyddar till stor del värden kopplade till enskildas rättssäkerhet och skydd mot godtycklig maktutövning från det allmännas sida. En ytterligare princip som är viktig för förståelsen av dagens reglering är principen om kommunal självstyrelse.

2.3.5 Kommunal självstyrelse och rätten till bostad

Som framgått av den historiska tillbakablicken över bostadsfrågans framväxt har kommunerna spelat en viktig historisk roll i förverkligandet av rätten till bostad.

---

[383] Se SOU 2010:29, s. 176 ff. angående Högsta förvaltningsdomstolens praxis. Se också Wenander, 2018, s. 443 ff.
[384] Prop. 2016/17:180, s. 290.
[385] Jfr Bäckman, 2013, s. 347 och Holappa, Leviner, 2022. Se även nedan i kapitel 6.

Det har rentav antytts att kommunerna har ett av hävd vunnet ansvar för boendefrågor.[386] Ovan har några av skälen till varför det ansetts vara naturligt att just kommunerna har ansvar för bostadsfrågor diskuterats. I detta sammanhang kan det dock vara värt att fundera över vad detta innebär i rättslig mening. Dagens reglering om kommunernas ansvar för bostadsfrågor behandlas i avhandlingen. De rättsliga grunderna för kommunernas arbete med bostadsförsörjningen har varierat över tid. Idag finns viss reglering på området, något som alltså analyseras i avhandlingen. Av denna anledning är den kommunala självstyrelsen viktig för förståelsen om kommunernas ansvar för förverkligandet av rätten till bostad.

Den kommunala självstyrelsen är en grundbult i det svenska statsskicket och, vid sidan av ett representativt och parlamentariskt statsskick, ett sätt att förverkliga folkstyrelsen, något som följer av 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen.[387] Den kommunala självstyrelsen är därmed i enlighet med regleringen i regeringsformen starkt förknippad med grundläggande demokratiska värden. På ett övergripande plan kan den kommunala självstyrelsen sägas vara ett uttryck för lokal demokrati. Olika demokratiska värden har varit framträdande i ett historiskt perspektiv och kommunal självstyrelse har motiverats av hänsyn till förverkligandet av medborgarnas vilja, en självständig åsiktsbildning samt medborgarnas deltagande och möjlighet till direkt inflytande över den offentliga verksamheten.[388] Den kommunala självstyrelsen är också, som visas nedan, ett uttryck för subsidiaritet, vilket innebär att beslut bör fattas på en nivå så nära medborgarna som möjligt. Med andra ord, om problem löses bäst på lokal (eller regional) nivå bör de också beslutas om på denna nivå.[389]

Den kommunala självstyrelsen är relativt starkt förankrad i den svenska rättsordningen idag, men den närmare rättsliga innebörden av den kommunala självstyrelsen är inte helt tydlig.[390] Viss reglering finns i 14 kap. regeringsformen sedan 2010 års grundlagsreform. Bland annat följer av 14 kap. 2 § regeringsformen numera att i princip all kommunal verksamhet sköts på den kommunala självstyrelsens grund.[391] Den kommunala självstyrelsens närmare innebörd och gränserna för den kommunala självstyrelsen preciseras dock inte i regeringsformen. Av förarbetena till regeringsformen framgår att det inte bedömdes vara lämpligt att en gång för alla reglera gränserna för den kommunala självstyrelsen i förhållande till staten. Istället ”måste arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen”

---

[386] Prop. 1992/93:242, s. 20.
[387] SOU 2007:93, s. 23.
[388] SOU 1993:90, s. 68 f. och SOU 1996:129, s. 137.
[389] Jfr SOU 1993:90, s. 63 f. och 106 ff.
[390] Jfr Warnling Nerep, 1995, s. 235.
[391] Jfr Lundin, Madell, 2022, s. 21–22. Kommunernas normgivning omfattas dock inte, se prop. 2009/10:80, s. 211.

menade departementschefen.[392] Det motiverades inte minst mot bakgrund av att statens och kommunernas ansvar och verksamhet i stora delar överlappar varandra för att nå samma mål.[393]

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är således inte given utan förändras över tid. Ansvarsfördelningen och gränserna för självstyrelsen är beroende av vilket område och vilken verksamhet som berörs. Exempelvis är kommunernas självbestämmande större på områden som härrör från den så kallade allmänna kompetensen, dvs. de angelägenheter av allmänt intresse som kommunerna själva tar initiativ till, än på de områden som innehåller tvingande regler för kommunerna såsom socialtjänstlagen. Utrymmet för kommunalt självbestämmande varierar dock kraftigt även på de områden som innebär åligganden för kommunerna.[394] De närmare gränserna för kommunernas handlingsutrymme i specifika frågor framgår alltså av lag.

Utöver att kommunerna sköter all sin verksamhet på den kommunala självstyrelsens grund följer det av 14 kap. 3 § regeringsformen att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen inte bör gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen. Av förarbetena framgår att avsikten med bestämmelsen var att det regelmässigt ska bedömas om en inskränkning i den kommunala självstyrelsen är nödvändig. Genom att denna bedömning ingår i riksdagens underlag för en inskränkning och bestämmelsens fakultativa karaktär (genom användandet av ordet bör) poängteras också att det är riksdagen som genom att stifta en lag som inskränker den kommunala självstyrelsen också bestämmer gränserna för densamma.[395] Det får också till följd att en bestämmelse som inskränker den kommunala självstyrelsen inte kan bli föremål för lagprövning med följden att lagen inte tillämpas med hänvisning till att inskränkningen gått längre än nödvändigt.[396]

I rättslig mening kan den kommunala självstyrelsen sammanfattningsvis beskrivas innebära dels att kommunerna har viss rätt till självbestämmande (inom de ramar som anges i författning), dels reglering om relationen mellan staten och kommunerna.[397] Det fakultativa området, dvs. det område på vilket kommunerna har en initiativrätt, har uttryckts som kärnan i den kommunala självstyrelsen.[398] Även detta område är omgärdat av rättsliga ramar, inte minst genom de kommunalrättsliga principerna som begränsar kommunernas handlingsutrymme.[399]

---

[392] Prop. 1973:90, s. 190.
[393] Prop. 1973:90, s. 190.
[394] Marcusson, 1992, s. 23 ff.
[395] Prop. 2009/10:80, s. 212–213.
[396] Prop. 2009/10:80, s. 212–213.
[397] Jfr. Marcusson, 1992, s. 36–37. Se också von Essen, 2000, s. 169.
[398] Prop. 1973:90, s. 190. Se också Riberdahl, 1993, s. 163.
[399] Se vidare kapitel 5.

Bostadsförsörjning i vid bemärkelse präglas av ett starkt kommunalt självstyre. Gränserna för den kommunala självstyrelsen bestäms av lagstiftningen på området, som innehåller såväl fakultativa som tvingande bestämmelser. Genom att analysera den rättsliga regleringen på området genereras därmed också kunskap om gränserna för den kommunala självstyrelsen på området. Samtidigt innebär det sagda att flera intressen och perspektiv behöver beaktas simultant. Att bostadsförsörjningen till delar också är en viktig del av förverkligandet av rätten till bostad innebär ytterligare perspektiv på den kommunala självstyrelsen.

2.4 Sammanfattande analys och slutsatser

Dagens reglering om det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad för de som inte själva kan ordna en bostad har sina rötter i den fattigvård som bedrevs i landet under många hundra år. Fram till den urbanisering som industrialiseringen förde med sig betraktades bostaden (inklusive utbudet och förmedlingen av bostäder) som något privat som inte det allmänna skulle blanda sig i. Att vi människor behöver bostäder för att skydda oss från väder och vind är dock inget modernt påfund. Fattighusen är ett tydligt exempel från historien på hur omsorgen av behövande inkluderade tak över huvudet, även om det primära inte officiellt ansågs vara att trygga de behövandes behov av bostad. I fattigvården delades de behövande ofta in i två grupper, dels de som var *värdiga* samhällets hjälp, dels de som var *ovärdiga* samhällets hjälp. Urbaniseringen innebar stora förändringar på så sätt att ett stort antal människor flyttade från den mark som de både brukat och bott intill. Behov av bostäder uppstod på ett annat sätt än tidigare, något som också ledde fram till att det offentliga började engagera sig i frågor om bostäder.

Efter andra världskriget blev bostaden en viktig del av välfärdsstatens framväxt. I linje med den svenska välfärdsstatens universella ideal utvecklades en generell bostadspolitik som medelst korrektiv till marknaden och vissa fördelningspolitiska inslag hade som mål att alla ska kunna efterfråga en god bostad på marknaden.[400] Någon behovsprövad sektor av bostadsmarknaden har inte vunnit fäste i Sverige. Ett citat från en proposition med riktlinjer för bostadspolitiken från 1974 sätter fingret på hur rätten till bostad betraktats i den svenska välfärdsstaten:

> Svensk bostadspolitik har […] sedan länge grundats på uppfattningen att tillgång till en god och tillräckligt rymlig bostad i god miljö är en omistlig social rättighet. Att bostaden bör betraktas som en social rättighet innebär naturligtvis inte att marknadsmekanismerna helt kan lämnas därhän. Det står sålunda klart t.ex. att synen på bostad som en social rättighet inte kan gälla mer än upp till en viss standardnivå. Mera lyxbetonade inslag i bostadsutbudet har samhället inte

[400] Bengtsson, 2001, jfr också Rothstein, 1998.

anledning att slå vakt om. Redan härav följer att bostaden måste betinga ett pris. En annan ordning är helt otänkbar.[401]

Välfärdsstaten har i mångt och mycket växt fram ur rättsstaten. Rättsliga värden och principer som härrör från ideal från såväl välfärdsstaten som rättsstaten är således centrala att förstå vid undersökningen av det allmännas rättsliga ansvar att förverkliga rätten till bostad för de som inte kan ordna en bostad på egen hand.

Undersökningen i kapitlet visar sammantaget att idén om att enskilda har rätt till en bostad är och har varit viktig för det allmänna under lång tid. Sedan uppbyggnaden av välfärdsstaten har därtill rätten till bostad adresserats särskilt. Genom de historiska händelser på rättsordningens ytnivå som undersökts i kapitlet samt genom regleringen av rätten till bostad i det målsättningsstadgande i 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen (samt rätten till bostad som mänsklig rättighet – vilket undersöks i nästa kapitel) har rätten till bostad som grundläggande normativ idé sedimenterats till rättens djupaste nivå, djupstrukturen. I djupstrukturen återfinns den normativa idén om allas rätt till bostad vid sidan av värden om värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet. I rättskulturen, rättsordningens mellannivå, återfinns i sin tur offentligrättsliga principer om legalitet, likhet, objektivitet, proportionalitet och kommunal självstyrelse som till stora delar är tänkta att skydda grundläggande värdena i djupstrukturen. Dessa principer har stor betydelse för den fortsatta framställningen genom att de sätter ramar för det allmännas förverkligandet av rätten till bostad.

Rätten till bostad som normativ idé samt de värden och principer som diskuterats ovan samspelar med varandra. En viktig del i avhandlingen är att undersöka hur dessa värden och principer konkretiseras i den rättsliga regleringen och tillämpningen. Bland annat utmanas den generella bostadspolitiken av ansvarsförskjutningen mot marknaden. Den lokala förankringen och den kommunala självstyrelsen utmanas av krav på jämlikhet över landet. Den kommunala självstyrelsen utmanas också av tydliga rättigheter för enskilda som kan utkrävas i domstol. I avhandlingens slutkapitel görs slutligen ett försök att sammanfattande analysera de slutsatser som kan dras i dessa avseenden. Perspektivet i det här kapitlet har varit nationellt och historiskt. Den svenska synen på sociala rättigheter som icke utkrävbara utmanas, som Lind påpekade 2009, bland annat av internationaliseringen av svensk rätt. [402] Folkrättsliga konventioner som Sverige ratificerat innebär därmed ytterligare perspektiv på hur rätten till bostad bör förstås. I nästa kapitel behandlas rätten till bostad som mänsklig rättighet med utgångspunkt i de för rätten till bostad mest centrala konventionerna som Sverige ratificerat.

---

[401] Prop. 1974:150, s. 344.

[402] Lind, 2009, s. 438. Se också Søvig, 2010, s. 113–134.

When people hear the phrase "human rights", they think of the highest moral precepts and political ideas. And they are right to do so. They have in mind a familiar set of indispensable liberal freedoms, and sometimes more expansive principles of social protection. But they also mean something more. The phrase implies an agenda for improving the world, and bringing about a new one in which the dignity of each individual will enjoy secure international protection.

Samuel Moyn [403]

---

[403] Moyn, 2010, s. 1.

3 Rätten till bostad som mänsklig rättighet

3.1 Inledning till kapitlet

RÄTTEN TILL BOSTAD kommer till uttryck som en mänsklig rättighet i flera internationella konventioner som Sverige ratificerat. Mot bakgrund av avhandlingens teoretiska utgångspunkter, framför allt rättsordningens nivåindelning, utgör de mänskliga rättigheterna som grundläggande normativa idéer element på rättsordningens djupaste nivå, djupstrukturen. I linje med detta är även rätten till bostad en grundläggande normativ idé ett rättsligt element i rättsordningens djupstruktur. I föregående kapitel undersöktes bland annat de historiska rötterna till dagens nationella reglering om det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad. Denna historiska tillbakablick kombinerat med undersökningen i detta kapitel bidrar till förståelsen av rätten till bostad som grundläggande normativ idé i rättsordningens djupstruktur. Primärt undersöks dock i kapitlet hur rätten till bostad kommit att konkretiseras i folkrätten. I det här kapitlet undersöks därför det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad enligt framför allt ESK-konventionen, barnkonventionen, den reviderade Europeiska sociala stadgan. Avstamp tas också i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Därtill diskuteras förhållandet till andra närliggande rättigheter som återfinns i Europakonventionen, såsom rätten till liv, frihet från tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling samt rätten till skydd för sitt familj- och privatliv och sitt hem. Konventionerna har olika innehåll och ställning i svensk rätt, vilket också diskuteras i kapitlet.

Kapitlet disponeras på så sätt att en kort introduktion till de mänskliga rättigheterna följs av en undersökning av de ekonomiska, sociala och kulturella mänskliga rättigheternas särdrag. Därefter analyseras innebörden av rätten till bostad som mänsklig rättighet, som den kommit till uttryck i aktuella konventioner och som den tolkats av de kommittéer som har till uppgift att tolka rättigheten. Slutligen undersöks andra näraliggande mänskliga rättigheter som är relevanta för förståelsen rätten till bostad.

3.2 Utgångspunkter för rätten till bostad som mänsklig rättighet

3.2.1 Universella, odelbara, ömsesidigt beroende och sammanhängande

En grundläggande tanke med de mänskliga rättigheterna är att rättigheterna är universella, odelbara, ömsesidigt beroende och tätt sammanhängande. Dessa idéer kan utläsas ur bland annat FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna[404] men kommer till tydligast uttryck i punkten 5 den s.k. Wiendeklarationen[405], som lyder:

> All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis. While the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.

Av det sagda är flera aspekter särskilt värda att lyfta. För det första är de mänskliga rättigheterna avsedda att vara universella, vilket innebär att de gäller för alla människor överallt på jorden.[406] Någon skillnad mellan olika personer och mellan olika platser ska som utgångspunkt inte göras. De mänskliga rättigheterna har kritiserats för anspråket på att vara universella. Kritiken har bland annat handlat om att stater reserverar sig mot innehållet i internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter, att stater inte respekterar de mänskliga rättigheterna och att det saknas medel för att säkerställa genomslag för de mänskliga rättigheterna.[407] Samtidigt har de mänskliga rättigheterna potential att utgöra en global måttstock om att människor är lika i värdigheter och rättigheter.[408]

Därtill är de mänskliga rättigheterna odelbara, ömsesidigt beroende och tätt förenade. Att de mänskliga rättigheterna är odelbara innebär att det inte är möjligt att dela på rättigheterna, alla rättigheter är nödvändiga och människor har legitima skäl att göra anspråk på de mänskliga rättigheterna i sin helhet.[409] Kärnan är alltså att de mänskliga rättigheterna karaktäriseras av att utgöra en enhet. Att de

---

[404] United Nations, Universal declaration of human rights, 1948.
[405] United Nations, Vienna Declaration and Programme of Action, 1993, A/CONF.157/23.
[406] Steiner, Alston, 1996, s. 192 ff.
[407] Dembour, 2014, s. 50–53, Ehnberg, 2017, s. 81 ff.
[408] Jfr Ehnberg, 2017, s. 96–97.
[409] Whelan, 2014, s. 123–144.

mänskliga rättigheterna är ömsesidigt beroende innebär att flera av rättigheterna är beroende av varandra för att det ska vara möjligt att åtnjuta dem.[410] Exempelvis har det argumenterats för att åtnjutande av många sociala rättigheter är en förutsättning för att till fullo kunna åtnjuta de medborgerliga och politiska rättigheterna.[411] Likaså kan åtnjutande av rätten att delta i politiska sammanhang sägas vara beroende av rörelsefrihet.[412] Slutligen är de mänskliga rättigheterna också tätt förenade, vilket innebär att de överlappar och kompletterar varandra.

De mänskliga rättigheternas odelbarhet och ömsesidiga beroende har använts som argument för att poängtera de mänskliga rättigheternas lika värde, särskilt avseende de skillnader som ofta görs gällande mellan å ena sidan medborgerliga och politiska rättigheter och å andra sida ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.[413] Att det föreligger skillnader mellan dessa två kluster av rättigheter är klart. Skillnaderna består i hur och var de är reglerade, hur de ska implementeras, karaktären hos rättigheterna m.m.

I ljuset av dessa utgångspunkter behöver rätten till bostad förstås i förhållande till andra mänskliga rättigheterna. Det inte alltså inte möjligt att isolera rätten till bostad så som den kommit till uttryck i flera människorättskonventioner utan att ta hänsyn till flera näraliggande rättigheter. Det sagda har ESK-kommittén noterat i sin fjärde allmänna kommentar om just rätten till en lämplig bostad: ”the right to housing is integrally linked to other human rights and to the fundamental principles upon which the Covenant is premised”.[414] Särskilt relevant för denna studie är det att analysera rätten till bostad som en del av rätten till en skälig levnadsnivå, rätten till liv, rätten till skydd mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling, rätten till skydd för ens privat- och familjeliv och ens hem samt rätten till skydd mot diskriminering i någon form. Dessa rättigheter ligger antingen nära rätten till bostad på olika sätt eller har fått betydelse för att förstå vad rätten till bostad innebär. Andra viktiga utgångspunkter för att förstå rätten till bostad som mänskligt rättighet handlar om hur människovärdet och mänsklig värdighet utgör grundläggande värden för de mänskliga rättigheterna, vilket behandlas härnäst.

3.2.2 Människovärdet och mänsklig värdighet

I den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, poängteras erkännandet av det inneboende värdet hos alla som tillhör människosläktet redan i preambelns första mening. Den allmänna förklaringen hade tidigare låg rättslig ställning

---

[410] Whelan, 2014, s. 123–144.
[411] Lind, 2009, s. 29.
[412] Whelan, 2014, s. 123–144.
[413] Se bl.a. Lind, 2009, s. 194–195 och Whelan, 2014, s. 123–144.
[414] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991, p. 7.

men har fått sedvanerättslig status.[415] Artikel 1 i den allmänna förklaringen lyder på svenska:

> Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. De har utrustats med förnuft och samvete och bör handla gentemot varandra i en anda av gemenskap.[416]

Skrivelsen bör förstås normativt, och inte som en beskrivning av hur läget är.[417] Av det citerade utdraget ur den allmänna förklaringen kan utläsas både att människovärdet är något inneboende hos människan och att människovärdet är detsamma för alla människor. Att vi är lika i värde innebär att någon åtskillnad inte får göras mellan människor i fråga om deras värde Begreppen är samtidigt vaga och det är svårt att utröna vad de exakt betyder.[418]

En inte sällan använd inspirationskälla till en definition av människovärdet är Kants välkända idé om att behandla andra människor med beaktande av människovärdet innebär att behandla människor som mål i sig själva och inte som medel för att nå andras mål.[419] Måhända har Kants tankegods kommit att avspeglas inte minst i framväxten av de mänskliga rättigheterna, men någon rättsligt legitim definition är svår att finna hos Kant. Istället vänder vi åter blicken till människorättskonventioner inom FN. I preamblarna till ESK-konventionen respektive den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter stadgas att de mänskliga rättigheterna i respektive konvention ”utgår från det inneboende värdet hos varje människa”.[420] I preambeln till barnkonventionen heter det istället att ”erkännandet av det inneboende värdet hos alla som tillhör människosläktet och av deras lika och obestridliga rättigheter utgör grundvalen för frihet, rättvisa och fred i världen”.

Schacher har ifrågasatt om de mänskliga rättigheterna kan sägas utgå (eller härledas) från det inneboende människovärdet i historisk mening, men accepterat att det ur filosofisk synvinkel är legitimt att beskriva de mänskliga rättigheterna som härledda ur människovärdet.[421] Parallellt med att människovärdet utgör grunden för var de mänskliga rättigheterna härleds ifrån, så görs människovärdet också beroende av de mänskliga rättigheterna på olika sätt. Avseende de ekonomiska,

---

[415] Steiner, Alston, 1996.

[416] Regeringskansliets publikation *FN:s konventioner om Mänskliga rättigheter*, 2011, s. 3.

[417] Se exempelvis Namli, 2017, s. 65.

[418] Lind, 2009, s. 206–208.

[419] Carozza, 2013, s. 4 och Schachter, 1983, s. 849, Namli, 2017, s. 63 ff.

[420] Andra stycket preambeln till ESK-konventionen samt andra stycket preambeln till den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

[421] De mänskliga rättigheterna härleds därmed inte från en enskild stat menar Schachter, 1983, s. 853.

sociala och kulturella rättigheterna blir det särskilt tydligt i artikel 22 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, där det framgår att "[v]ar och en […] är berättigad till att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som krävs för hävdandet av hans eller hennes människovärde […] förverkligas".

Ur detta perspektiv har alla människor således legitima anspråk på ett förverkligande av de ekonomiska, sociala och kulturella mänskliga rättigheterna för att hävda ens människovärde. Således härleds inte bara de mänskliga rättigheterna ur det inneboende människovärdet – förverkligandet av dem är också nödvändigt för att människovärdet ska kunna hävdas. Genom artikel 22 görs människovärdet till en måttstock för vad som kan accepteras i fråga om förverkligande av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna.

ESK-kommittén har i sin fjärde allmänna kommentar om rätten till en lämplig bostad uttryckt följande om kopplingen mellan mänsklig värdighet och rätten till en lämplig bostad:

> In the Committee's view, the right to housing should not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with, for example, the shelter provided by merely having a roof over one's head or views shelter exclusively as a commodity. *Rather it should be seen as the right to live somewhere in security, peace and dignity*. This is appropriate for at least two reasons. In the first place, the right to housing is integrally linked to other human rights and to the fundamental principles upon which the Covenant is premised. *This "the inherent dignity of the human person" from which the rights in the Covenant are said to derive* requires that the term "housing" be interpreted so as to take account of a variety of other considerations, most importantly that the right to housing should be ensured to all persons irrespective of income or access to economic resources (mina kursiveringar).[422]

Som synes nämns *dignity* vid två tillfällen i citatet. För det första menar kommittén att rätten till en lämplig bostad innebär något mer än tak över huvudet, det innebär en rätt att leva i säkerhet, frid och värdighet. På detta sätt blir alltså värdighet till en del av rätten till lämplig bostad. Det ställs krav på att bostaden möjliggör ett liv i värdighet. För det andra menar kommittén att människans inneboende värde och värdighet som rätten till lämplig bostad är härledd från, kräver att förverkligandet av rätten till lämplig bostad tar hänsyn till flera aspekter.[423] Framför allt menar kommittén att rätten till bostad måste tillförsäkras alla, oavsett inkomst eller ekonomiska resurser.

I samma anda har den Europeiska kommittén för sociala rättigheter, som bevakar efterlevnaden av den reviderade sociala stadgan, i förhållande till rätten till

---

[422] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991, p. 7.
[423] Jfr Moons, 2018, s. 15–20.

bostad bland annat uttalat att härbärgen och akuta boendelösningar måste säkerställa människovärdet genom att erbjuda en viss minimistandard samt att vräkningar ska göras med respekt för de berördas människovärde.[424]

Människovärdet och mänsklig värdighet utgör således centrala värden för (bland annat) de mänskliga rättigheterna. Det kan beskrivas som att dessa värden sedimenterats till rättsordningens djupare nivåer. Härnäst behandlas ytterligare en central del av den värdemässiga grund som de mänskliga rättigheterna vilar på, nämligen likabehandling och icke-diskriminering.

3.2.3 Likabehandling och icke-diskriminering

Även likabehandling och icke-diskriminering är en grundbult för de mänskliga rättigheterna.[425] Samtliga människorättskonventioner som behandlas i detta kapitel innehåller någon typ av rätt till icke-diskriminering, men de har något olika utformning och därmed också betydelse. Utöver uttryckliga diskrimineringsförbud är rättigheter ofta formulerade för att omfatta alla och envar – utan någon åtskillnad. Exempelvis regleras i artikel 11 i ESK-konventionen ”rätten för *var och en* till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj, däribland […] en lämplig bostad” (min kursivering). Som utgångspunkt för likabehandling och rätten till icke-diskriminering kan nämnas den allmänna förklaringens artikel 1 där det framgår att ”alla människor är födda fria och *lika* i värde och rättigheter”. Den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter innehåller i artikel 26 en självständig rätt till icke-diskriminering:

> Alla är lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan diskriminering av något slag. I detta avseende skall lagen förbjuda all diskriminering och garantera var och en ett likvärdigt och effektivt skydd mot all slags diskriminering, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.

Något motsvarande självständigt diskrimineringsförbud finns inte i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna eller i ESK-konventionen. Istället innehåller dessa konventioner diskrimineringsförbud i förhållande till de rättigheter som regleras. Med viss variation avseende exakt formulering, är innebörden att var och en är berättigad till de mänskliga rättigheterna ”utan åtskillnad av något

---

[424] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands*, Complaint No. 90/2013, decision on the merits, den 1 juli 2014, p. 138 samt Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Italy*, Complaint No. 27/2004, den 7 December 2005, p. 41.
[425] Lind, 2009, s. 206 f.

slag" exempelvis på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.[426] En liknande skrivning finns i barnkonventionen. Barnkonventionens krav på likabehandling har fått genomslag i FN:s barnrättskommittés praxis och kommittén har varit tydlig med att de rättigheter som anges i barnkonventionen ska tillförsäkras alla barn utan någon åtskillnad.[427]

Såväl Europakonventionen som den reviderade Europeiska sociala stadgan innehåller liknande diskrimineringsförbud. Artikel 14 Europakonventionen och artikel E i den reviderade Europeiska sociala stadgan föreskriver att åtnjutandet av rättigheterna som anges i konventionen respektive stadgan ska säkerställas utan åtskillnad eller diskriminering av något slag varefter ett antal grunder anges. Både Europakonventionen och den reviderade Europeiska sociala stadgan innehåller diskrimineringsgrunderna kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet samt börd eller ställning i övrigt. Europakonventionen innehåller därtill diskrimineringsgrunden förmögenhet, medan den reviderade sociala stadgan istället innehåller hälsa.

En intressant fråga i sammanhanget är hur formuleringen i exempelvis artikel 11 ESK-konventionen som stadgar *var och ens* rätt till lämplig bostad förhåller sig till kravet på likabehandling och icke-diskriminering. Som grundläggande idéer tar formuleringarna sikte på samma sak – nämligen att alla människor har rätt till de mänskliga rättigheterna, i detta fall rätten till en lämplig bostad, utan någon åtskillnad. Vad innebär detta och vilka medel är tillgängliga för att åstadkomma det?

Kravet på likabehandling har i litteraturen samt i rättspraxis kommit att utvecklas och det finns flera olika uppfattningar om vad likabehandling är (och bör vara) i olika kontexter. ESK-kommittén har i en allmän kommentar diskuterat icke-diskriminering i förhållande till ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.[428] Kommittén gör skillnad mellan formell diskriminering och "faktisk" diskriminering.[429] Att bekämpa formell diskriminering, menar kommittén, innebär att en

---

[426] Denna formulering är hämtad från artikel 2.2 i ESK-konventionen.

[427] Se bl.a. FN:s barnrättskommittés rapport ang. Norges andra periodiska rapport, 2000, CRC/C/15/Add.126 samt FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 6, 2005, CRC/GC/2005/6, p. 12. Se också Gemensam allmän kommentar nr 4 (2017) av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetares och deras familjers rättigheter och nr 22 (2017) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, avsnitt G samt Thorburn Stern, 2020, s. 51–71.

[428] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 20, *Non-discrimination in economic, social and cultural rights*, 2009, E/C.12/GC/20.

[429] Kommittén använder det engelska uttrycket substantive discrimination som här översatts till faktisk diskriminering, Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän

stats lagar m.m. inte får vara diskriminerande. Att bekämpa formell diskriminering och att behandla lika fall lika är dock inte tillräckligt enligt kommittén. Stater behöver också omedelbart vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga, minska och eliminera de omständigheter och attityder som orsakar faktisk diskriminering.[430] Exempelvis leder enligt kommittén ett säkerställande av att alla individer har lika tillgång ("equal access") till lämpliga bostäder, vatten och sanitetsfaciliteter till att motverka diskriminering av bland annat kvinnor, flickor och människor som lever i informella bosättningar.

Som ett led i arbetet med att motverka diskriminering behöver staterna vidta åtgärder för att minska och stävja situationer som utgör diskriminering. Sådana positiva åtgärder som syftar till att motverka faktisk diskriminering är, enligt ESK-kommittén legitima när de representerar skäliga, objektiva och proportionerliga medel för att stävja diskriminering.[431] Kommittén går här således ett steg längre än att konstatera att formell diskriminering är förbjuden och menar att staterna är skyldiga att vidta positiva åtgärder för att motverka faktiskt diskriminering i förhållande till de rättigheter som omfattas av ESK-konventionen.[432] På detta sätt försöker kommittén överbygga den potentiella konflikten mellan kravet på formell likabehandling och möjligheten att förverkliga rätten till en lämplig bostad för *alla och envar*.[433]

I förhållande till rätten till lämplig bostad har ESK-kommittén kritiserat Sverige för den faktiska diskrimineringen av afrosvenskar, muslimer och romer på den svenska bostadsmarknaden och rekommenderat att Sverige vidtar riktade åtgärder för att komma till rätta med denna diskriminering.[434]

Kommitténs uttalande i sin allmänna kommentar om icke-diskriminering ligger i linje med dess allmänna kommentar om rätten till lämplig bostad, där kommittén skriver att staterna måste prioritera de sociala grupper som lever i oförmånliga situationer.[435] Lagar och policyer ska inte främja redan gynnade grupper på

---

kommentar nr. 20, *Non-discrimination in economic, social and cultural rights*, 2009, E/C.12/GC/20, p. 8. Jfr också Nielsen, 2011, s. 181 ff.

[430] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 20, *Non-discrimination in economic, social and cultural rights*, 2009, E/C.12/GC/20, p. 8.

[431] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 20, *Non-discrimination in economic, social and cultural rights*, 2009, E/C.12/GC/20, p. 9.

[432] Jfr Moeckli, 2014, s. 161–163 och Eide, 2014, s. 189–190.

[433] Se också Köhler-Olsen, 2019b, s. 53–77.

[434] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Avslutande observationer avseende Sveriges sjätte periodiska rapport, 2016, E/C.12/SWE/CO/6. Se också Holappa, Lind, 2022.

[435] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991, p. 11.

bekostnad av andra.[436] För att åstadkomma detta behöver staten till att börja med identifiera vilka grupper som är missgynnade på bostadsmarknaden och därefter vidta lämpliga åtgärder för att komma till rätta med problemet. För att åtgärderna ska vara legitima behöver de vara skäliga, objektiva och proportionerliga och inte komma att diskriminera någon i direkt mening. Åtgärder som syftar till att förverkliga rätten till bostad för utsatta eller svaga grupper får alltså inte gå så långt att de kränker andra människors mänskliga rättigheter.

Sammanfattningsvis kan likabehandling och icke-diskriminering således sägas utgöra grundläggande värden för de mänskliga rättigheterna, tätt förknippade med människovärdet och mänsklig värdighet. Som grundläggande värden kan de sägas ha sedimenterats till rättsordningens djupare nivåer. Som visats är de dock abstrakta och kan betyda olika saker beroende på utgångspunkt och kontext.

3.2.4 Mänskliga ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Mänskliga ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter finns reglerade i flera internationella konventioner. I detta avsnitt tas avstamp i FN:s allmänna förklaring, men fokus ligger på att undersöka vissa utmärkande drag hos de mänskliga ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter framför allt i ESK-konventionen, barnkonventionen samt den reviderade Europeiska sociala stadgan att inkluderas.

En första premiss för de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna som lyfts in i dessa konventioner är att rättigheterna ska förverkligas successivt i enlighet med staternas resurser. Detta kommer till uttryck i den allmänna förklaringen genom att artikel 22 stadgar att var och en är berättigad att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som behövs för hävdandet av människovärdet förverkligas ”i enlighet med varje stats organisation och resurser”. Enligt artikel 2 ESK-konventionen åtar sig staterna att ”till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att trygga att rättigheterna i denna konvention gradvis förverkligas i sin helhet med alla lämpliga medel, i synnerhet genom lagstiftning”. De sociala rättigheterna i barnkonventionen följer samma mönster genom att det av artikel 4 framgår att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra rättigheterna som erkänns i konventionen. I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska konventionsstaterna till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att vidta sådana åtgärder. Likaså följer av artikel A punkten 1a) i den reviderade Europeiska sociala stadgan att varje stat åtar sig att betrakta del I av stadgan (där det bland annat framgår att var och en har rätt till bostad) ”som en förklaring om de mål som parten med alla lämpliga medel skall söka förverkliga”.

---

[436] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991, p. 11.

Bakgrunden till det gradvisa förverkligandet är att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna ansetts vara dyra att förverkliga och att staternas olika resurser och därmed förutsättningar behöver påverka i vilken grad förverkligandet sker.[437] Även om utgångspunkten enligt artikel 2 ESK-konventionen som sagt är att staterna successivt ska förverkliga rättigheterna i konventionen, har ESK-kommittén i sin praxis kommit att ge uttryck för att vissa rättigheter utöver ett successivt förverkligande också innebär krav på vissa omedelbara åtgärder.[438] Vad detta innebär för rätten till bostad behandlas nedan.

Utöver förhållandet mellan succesivt förverkligande och omedelbara åtgärder diskuteras förverkligandet av sociala rättigheter också i termer av skyldigheter att *nå resultat* och skyldigheter avseende *uppförande* (*obligations of results* och *obligations of conduct*).[439] Skyldigheter i form av att nå resultat innebär i korthet att staterna är skyldiga att successivt förverkliga rättigheternas faktiska genomslag (exempelvis att minska hemlösheten). Skyldigheter i form av uppförande tar istället sikte på att staterna är skyldiga att vidta åtgärder av olika slag (exempelvis att införa bostadspolitiska strategier). De två perspektiven har diskuterats i relation till såväl ESK-konventionen som den reviderade Europeiska sociala stadgan. Det har diskuterats om artikel 2 ESK-konventionen ger uttryck för skyldigheter att nå resultat för staterna, genom uttrycket att staterna ska trygga att rättigheterna gradvis förverkligas i sin helhet.[440] Craven har varnat för att det skulle beröva konventionen ”allt seriöst innehåll” om skyldigheterna enligt konventionen enbart skulle handla om resultat.[441] Istället menar Craven att skyldigheterna för staterna enligt ESK-konventionen tar sikte på skyldigheter avseende såväl resultat som uppförande.[442] Det sagda har också stöd i ESK-kommitténs allmänna kommentar om karaktären hos staternas skyldigheter.[443]

Avseende den reviderade Europeiska sociala stadgan har Mikkola anfört att staternas skyldigheter avseende resultat främst tar sikte på ”grundläggande rättigheter” och icke-diskriminering och skyldigheter i form av uppförande tar sikte på

---

[437] Jfr Craven, 1995, s. 106 som dock menar att det snarare kan handla om politisk vilja än tillgång till resurser som avgör hur förverkligandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter går till.

[438] Jfr Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 3, *The nature of States parties' obligations*, 1990.

[439] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 3, *The nature of States parties' obligations*, 1990, p. 1 och 9. Se också Craven, 1995, s. 106 ff.

[440] Se Craven, 1995, s. 107 ff.

[441] Craven, 1995, s. 107.

[442] Craven, 1995, s. 107.

[443] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 3, *The nature of States parties' obligations*, 1990.

välfärdsrättigheter, lika möjligheter och deltagande.[444] Det är dock viktigt att skyldigheter avseende uppförande hela tiden leder till ett successivt och faktiskt förverkligande av rättigheterna och inte bara är rättigheter i ”teorin”.[445] Avseende rätten till bostad har Europeiska kommittén för sociala rättigheter bland annat uttryckt att rätten till bostad innebär skyldigheter för staten att se till att relevant lagstiftning och andra resurser finns på plats, samt att medel för att förverkliga rätten till bostad tillgängliggörs.[446] För vissa rättigheter, som är särskilt komplexa och dyra att förverkliga (vilket rätten till bostad enligt kommittén är exempel på)[447], har kommittén uttryckt att staterna måste ta steg för att nå målen i stadgan inom en rimlig tid, med mätbar progression och med maximal användning av tillgängliga resurser:

> When the achievement of one of the rights in question is exceptionally complex and particularly expensive to resolve, a State Party must take measures that allows it to achieve the objectives of the Charter within a reasonable time, with measurable progress and to an extent consistent with the maximum use of available resources.[448]

Utöver skyldigheter avseende resultat och uppförande har karaktären hos staternas skyldigheter avseende de sociala rättigheterna diskuterats. Det har handlat om staternas skyldigheter avser att *respektera*, *skydda* eller *uppfylla* rättigheterna (*respect*, *protect* och *fulfil* på engelska).[449] En skyldighet att respektera innebär att staterna behöver respektera exempelvis enskildas frihet och privata sfär.[450] En skyldighet att skydda innebär att staterna behöver skydda enskilda från ingrepp från andra.[451]

---

[444] Mikkola, 2010, s. 27–29.
[445] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *The International Commission of Jurists against Portugal*, Complaint No. 1/1998, decision on the merits, den 10 september 1999, p. 32.
[446] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Complaint No. 39/2006, decision on the merits, den 5 december 2007, p. 55.
[447] Se Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Complaint No. 39/2006, decision on the merits, den 5 december 2007, p. 56.
[448] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *International Association Autism-Europe (IAAE) v. France*, Complaint No. 13/2002, decision on the merits, den 7 november 2003, p. 53.
[449] Eide, Asbjørn, The UN Special Rapporteur on the right to food, *The right to adequate food and to be free from hunger : updated study on the right to food*, E/CN.4/Sub.2/1999/12, den 28 juni 1999.
[450] Craven, 1995, s. 109 och Mikkola, 2010, s. 23 ff.
[451] Craven, 1995, s. 109 och Mikkola, 2010, s. 23 ff.

En skyldighet att uppfylla innebär å sin tur att staten aktivt behöver agera för att en rättighet ska förverkligas.[452]

Avseende den reviderade Europeiska sociala stadgan finns ytterligare ett särdrag i jämförelse med andra människorättskonventioner. Enligt artikel A 1 b) och c) ska staterna nämligen välja ett antal artiklar som de därmed blir bundna av. Valet sker i två steg. Först ska staterna välja minst sex av de nio artiklarna 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 och 20. Därefter ska staterna välja ytterligare artiklar eller punkter i artiklar så att de totalt är bundna av minst 16 artiklar eller 63 punkter i artiklar. Detta skiljer sig från bland annat ESK-konventionen och Europakonventionen (och de flesta andra människorättskonventioner) där staterna är bundna av samtliga artiklar. Till skillnad från hur de mänskliga rättigheterna hanterats inom ramen för FN-samarbetet så görs inom ramen för samarbetet i Europarådet också på detta sätt en åtskillnad mellan å ena sidan de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna och de medborgerliga och politiska å andra sidan.

Enligt den reviderade Europeiska sociala stadgans appendix så ska stadgans rättigheter därtill inte tillämpas på utländska medborgare som inte lagligen befinner sig på en stats område. Stadgan uppställer dock inget hinder mot att en stat utvidgar rättigheterna till att även omfatta sådana utländska medborgare som avses. Appendixet har ansetts utgöra ett avsteg från tanken om de mänskliga rättigheternas universalitet och utgör i denna bemärkelse ett unikum bland de folkrättsliga människorättskonventionerna.[453] Den Europeiska kommittén för sociala rättigheter har dock ansett att bland annat rätten till tak över huvudet är så fundamentalt och förknippat med mänsklig värdighet att det omfattar även utländska medborgare som uppehåller sig i landet utan tillstånd.[454]

ESK-konventionen, barnkonventionen och den reviderade Europeiska sociala stadgan har som nämnts ovan kommittéer knutna till sig som på olika sätt övervakar implementeringen av och tolkar konventionerna.[455] ESK-kommittén övervakar ESK-konventionen.[456] Bland annat tar kommittén fram allmänna kommentarer om hur konventionen ska tolkas, följer regelbundet upp länders implementering av konventionen samt tar emot individuella klagomål om brott mot konventionen. Möjligheten att ta emot och pröva individuella klagomål tillkom genom ett tilläggsprotokoll som antogs av FN:s generalförsamling 2008. Sverige har inte ratificerat tilläggsprotokollet. Barnrättskommittén bevakar å sin sida efterlevnaden av barnkonventionen. Liksom ESK-kommittén tar barnrättskommittén fram

---

[452] Craven, 1995, s. 109 och Mikkola, 2010, s. 23 ff.
[453] Jfr Lind, 2009, s. 245–246.
[454] Se vidare avsnitt 3.3.4 nedan.
[455] Se exempelvis Lind, 2009, s. 193–197 och 240 ff. samt Holappa, Lind, 2022.
[456] Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, A/RES/63/117.

allmänna kommentarer om hur konventionen ska tolkas, följer regelbundet upp länders implementering av konventionen samt tar emot individuella klagomål om brott mot konventionen. Möjligheten att ta emot individuella klagomål framgår av det tredje tilläggsprotokollet som antogs 2011.[457] Inte heller detta tilläggsprotokoll har Sverige ratificerat.

Inom ramen för Europarådet finns vid sidan av Europadomstolen som dömer i mål om Europakonventionen bland annat den Europeiska kommittén för sociala rättigheter. Den Europeiska kommittén för sociala rättigheter följer genom regelbundna rapporteringssystem upp efterlevnaden av den reviderade Europeiska sociala stadgan. Därtill finns ett kollektivt klagomålsförfarande knutet till stadgan. Klagomålsförfarandet innebär att vissa utpekade organisationer får klaga till kommittén som prövar om det i det aktuella fallet varit fråga om en otillfredsställande tillämpning av stadgan.[458]

Kommittéernas beslut är inte juridiskt bindande och deras roll och status har diskuterats.[459] Viss konsensus tycks dock råda om att kommittéernas allmänna kommentarer och beslut i enskilda ärenden bidrar till förståelsen av de sociala rättigheterna.[460] Det är också primärt kommittéernas arbete som i de kommande avsnitten analyseras i syfte att undersöka hur rätten till bostad som mänsklig rättighet konkretiserats. Först ska dock undersökas hur rätten till bostad kommer till uttryck i de olika relevanta konventionerna.

3.3 Precisering och konkretisering av rätten till bostad som mänsklig rättighet

3.3.1 Rätten till bostad i konventionstexter

De folkrättsliga stadgandena om rätten till bostad skiljer sig åt mellan olika konventioner. Skillnaderna består i hur rättigheterna är formulerade, vilka skyldigheter som staterna åläggs samt i fråga om omfattning av rättighetsstadgandena. I detta avsnitt presenteras de olika stadgandena. Inom FN-samarbetet kommer rätten till bostad framför allt till uttryck i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna samt i ESK-konventionen. I den allmänna förklaringen framgår såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. När förklaringen kom till rådde det, intressant nog, enighet om att de ekonomiska,

---

[457] Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, A/RES/66/138.

[458] Artikel 1 Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints, 1995.

[459] Se exempelvis Lind, 2009, s. 193–197 och 240–244, Saul, Kinley, Mowbray, 2014, s. 1 ff., och Ando, 2015.

[460] Lind, 2009, s. 193–197 och 240–244, Saul, Kinley, Mowbray, 2014, s. 1 ff., samt Ando, 2015.

sociala och kulturella rättigheterna skulle ingå i förklaringen, jämte de medborgerliga och politiska rättigheterna.[461] När det gäller rätten till bostad ingår den som en del i rätten till en tillfredsställande levnadsstandard i både artikel 25 i den allmänna förklaringen och artikel 11 i ESK-konventionen. Av artikel 25 i den allmänna förklaringen följer bland annat att var och en har rätt till en levnadsstandard tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande, inklusive mat, kläder, bostad, hälsovård och nödvändiga sociala tjänster.[462] I artikel 11 i ESK-konventionen introduceras därtill en rätt till bostad av viss kvalitet, en *lämplig bostad* (adequate housing på engelska):

> Konventionsstaterna erkänner rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj, däribland tillräckligt med mat och kläder, och *en lämplig bostad* samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor. Konventionsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att denna rätt förverkligas och erkänner att internationellt samarbete på frivillig grund är av väsentlig betydelse i detta sammanhang. [min kursivering].[463]

Precis som de övriga mänskliga rättigheterna i såväl den allmänna förklaringen som ESK-konventionen och den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter gäller rättigheten *för var och en*. Av artikeln framgår att dels att staterna *erkänner* rätten till en tillfredsställande levnadsstandard, dels att staterna skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att denna rätt *förverkligas*. Några tydliga skyldigheter för staterna framgår dock inte direkt av artikeln.

Vid sidan av ESK-konventionen är rätten till bostad även del av sektorsspecifika konventioner inom ramen för FN-samarbetet, såsom konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering och barnkonventionen. Endast barnkonventionen behandlas vidare här.[464] Liksom artikel 11 ESK-konventionen innehåller barnkonventionen i artikel 27 en rätt för barn till en levnadsstandard av viss kvalitet. Artikelns första till tredje punkt lyder:

---

[461] Samnøy, 1999, s. 11. Se också Lind, 2009, s. 177.

[462] Översättning hämtad från Regeringskansliets publikation *FN:s konventioner om Mänskliga rättigheter*, 2011, s. 6.

[463] Översättning hämtad från Regeringskansliets publikation *FN:s konventioner om Mänskliga rättigheter*, 2011, s. 33.

[464] Främst eftersom barnkonventionen har gjorts till svensk lag. Se vidare i avsnitt 1.3 och 1.4.

1. Konventionsstaterna erkänner varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.
2. Föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling.
3. Konventionsstaterna ska i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostad.[465]

Som synes skiljer sig skrivelsen i artikelns första punkt från artikel 11 ESK-konventionen. För det första så är det varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets utveckling, som varje barn har rätt till. Barnets utveckling avser i detta sammanhang barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling, vilket innebär att även annat än materiellt stöd kan komma att inkluderas, beroende på barnets behov.[466] I artikelns andra punkt görs det tydligt att det primära ansvaret för barns levnadsstandard bärs av barnets föräldrar eller vårdnadshavare. I tredje stycket tydliggörs sedan vad konventionsstaternas ansvar innebär, nämligen att i enlighet med nationella förhållanden och resurser, stötta föräldrar eller andra som har ansvar för barnet att genomföra rättigheten. Särskilt räknas sedan mat, kläder och bostad upp som något som konventionsstaterna vid behov ska tillhandahålla.

Rättighetens utformning är intressant av flera skäl, inte minst genom att den tydliggör att barnets rätt till en skälig levnadsstandard i första hand ska förverkligas av barnets föräldrar eller andra ansvariga och att statens ansvar innebär att vid behov stötta dessa i genomförandet. Inte bara anger rättigheten således att någon annan än staterna är primärt ansvarig för förverkligandet (i detta fall föräldrar eller andra ansvariga för barnet), utan artikeln ger också uttryck för föräldrars ”egenansvar” genom att staternas ansvar gäller ”vid behov”, något som inte finns inbyggt i övriga artiklar som redogjorts för.

På europeisk nivå återfinns rätten till bostad i artikel 31 den reviderade Europeiska sociala stadgan. Till skillnad från konventionerna inom ramen för FN-samarbetet har rätten till bostad här en mer självständig innebörd och är inte kopplad till rätten till skälig levnadsstandard. Därutöver preciseras i viss mån vad staterna är skyldiga att göra för att förverkliga rätten till bostad:

---

[465] Översättning från bilagan till lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Artikelns fjärde stycke är här utelämnat eftersom det inte rör frågor som aktualiseras i avhandlingen.
[466] Eide, 2006, s. 17.

> För att trygga att den enskilde i praktiken kommer i åtnjutande av rätt till bostad, åtar sig parterna att vidta åtgärder som syftar till
> 1. att främja tillgången till bostäder med rimlig standard,
> 2. att förebygga och minska hemlösheten i syfte att successivt undanröja den,
> 3. att göra bostäder ekonomiskt tillgängliga för personer som saknar tillräckliga medel.

Artikeln, som infördes vid revideringen av stadgan 1996, tydliggör staternas skyldigheter. Sverige har ratificerat hela artikel 31.[467] Utöver artikel 31 ingår rätten till bostad också som en del av artikel 16 om socialt, rättsligt och ekonomiskt skydd för familjen. Av artikeln framgår att parterna, för att trygga att familjen (som anges vara an grundläggande del i samhället) kommer i åtnjutande av vad som behövs för sin fulla utveckling, åtar sig att i ekonomiskt, rättsligt och socialt hänseende främja familjelivet med sådana medel som sociala förmåner och familjebidrag, skattepolitiska åtgärder, främjande av byggande av bostäder, bidrag till nygifta samt andra ändamålsenliga åtgärder. Artikel 31 och 16 överlappar varandra, men artikel 16 har genom Europeiska kommittén för sociala rättigheters praxis visat sig ha lett till flera klargöranden som rör rätten till bostad, något som beror på att flera länder valt att ratificera artikel 16 i stadgan men däremot inte artikel 31.[468]

I sammanhanget ska även något om EU-rätten sägas. Samarbetet inom EU bygger i grund och botten på marknadsfriheter, framför allt fri rörlighet för varor, kapitel, tjänster och personer. Under åren har dock andra aspekter, inte minst i fråga om mänskliga rättigheter, fått allt större plats inom EU-rätten. I och med Lissabonfördraget gjordes EU:s rättighetsstadga till EU-rättslig primärrätt. Rättighetsstadgan innehåller rättigheter av olika karaktär, inklusive sociala rättigheter. Stadgan innehåller ingen uttryckt rätt till bostad, men i artikel 34.3 om social trygghet och socialt stöd stadgas att ”[i] syfte att bekämpa social utestängning och fattigdom ska unionen erkänna och respektera rätten till socialt stöd och till stöd till boendet som, i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt i nationell lagstiftning och praxis, är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel.” EU-domstolen har inte kommit att utveckla någon praxis om artikelns betydelse för rätten till bostad.[469]

---

[467] Se information från Europarådets hemsida https://rm.coe.int/1680630742, hämtad den 20 juli 2023.

[468] Se exempelvis Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *International Federation for Human Rights (FIDH) v. Ireland*, Complaint No. 110/2014, decision on the merits, den 12 maj 2017. Om sambandet mellan artikel 16 och 31, se vidare i Kenna, Jordan, 2014, s. 130–134 och Mikkola, 2008, s. 249–294.

[469] Se dock EU-domstolens dom den 13 december 2011 i mål C-571/10 *Servet Kamberaj mot Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) m.fl.*,

En inneboende begränsning avseende stadgans tillämpningsområde framgår av artikel 51 av vilken följer att stadgan är tillämplig för medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten.[470] Någon allmän utkrävbar rättighet för enskilda är det alltså inte fråga om. EU har därutöver under senare år tagit flera initiativ avseende sociala frågor, inte minst lanseringen av den så kalla ”Europeiska pelaren för sociala rättigheter” under 2021.[471] Det handlar inte om lagstiftning, men säger ändå något om vilken riktning EU eventuellt är på väg mot avseende sociala rättigheter. Pelaren består av 20 principer varav princip 19 omfattar *Boende och stöd för hemlösa*. Principen konkretiseras genom tre punkter:

a) Subventionerade bostäder och bostadsbidrag ska finnas för dem som behöver det.
b) Utsatta människor har rätt till lämplig hjälp och skydd mot avhysning.
c) Hemlösa ska erbjudas lämpligt boende och lämpliga tjänster för att främja social inkludering.

De olika bestämmelserna om rätten till bostad som redogjorts för skiljer sig åt till sin utformning och karaktär. Stadgandena i konventionerna har olika grad av konkretion men har alla en viss grad av osäkerhet inbyggd i sig vad avser innebörden av staternas åtaganden.[472] Vid genomgången av konventionstexterna är det tydligt att rätten till bostad vilar på en grundläggande normativ idé om att alla människor har rätt till en bostad. Denna grundläggande normativa idé utgör i enlighet med rättsordningens nivåindelning ett rättsligt element i rättens djupstruktur. Som sådan är rätten till bostad också abstrakt och vag till sin karaktär. Det krävs mer konkretion för att närmare förstå hur rätten till bostad ska förverkligas. I följande avsnitt undersöks hur rätten till bostad kommit att konkretiseras genom tolkningar av de kommittéer som bevakar konventionerna.

3.3.2 ESK-kommittén om rätten till en *lämplig* bostad

ESK-kommittén har i en allmän kommentar specificerat hur *lämplig bostad* enligt artikel 11 i ESK-konventionen bör förstås.[473] Först och främst menar kommittén att rätten till bostad inte ska tolkas snävt eller restriktivt genom att tolka rätten till bostad endast som tak över huvudet. Istället ska rätten till bostad tolkas som en rätt

---

ECLI:EU:C:2012:233 som gällde frågor om likabehandling av icke EU-medborgare gällande en boendeförmån.

[470] Se vidare i Paju, 2020, s. 121 ff.

[471] Europeiska kommissionen, Secretariat-General, *European pillar of social rights*, Publications Office, 2018.

[472] Jfr Søvig, 2006, s. 42.

[473] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991.

att bo någonstans i säkerhet, frid och värdighet.[474] Staternas skyldighet sträcker sig således, enligt kommittén, längre än att se till att människor har tak över huvudet. När det gäller vad *lämplig* i rätten till lämplig bostad innebär, har kommittén identifierat sju aspekter som behöver beaktas. Dessa sju aspekter rör olika delar av rätten till bostad och presenteras var och en i det följande.

Juridiskt besittningsskydd (Legal security of tenure)

En första aspekt är enligt kommittén att människor erhåller ett juridisk skydd mot påtvingade avflyttningar, trakasserier och andra hot i sin bostad.[475] Påtvingade avflyttningar har enligt kommittén ansetts utgöra kränkningar av rätten till en lämplig bostad, och kommittén har avgett en särskild allmän kommentar (nummer 7) om just påtvingade avflyttningar.[476] Det juridiska skyddet som avses gäller oavsett vilken civilrättslig relation den enskilde har till boendet har enligt nationell rätt. Det har föreslagits att juridisk säkerhet för boendet är en hörnsten när det gäller rätten till en lämplig bostad.[477] Att bo under hot om utmätning eller vräkning kan inte anses vara att åtnjuta rätten till bostad som en rättighet.[478] Påtvingade avflyttningar och kommitténs allmänna kommentar på temat behandlas vidare nedan.

Tillgång till service, material, faciliteter och infrastruktur (Availability of services, materials, facilities and infrastructure)

Den andra aspekten som kommittén identifierat handlar om tillgången till utrustning som är nödvändig för de boendes hälsa, säkerhet, bekvämlighet och näringsintag. Sådan utrustning inkluderar tillgången till naturresurser och gemensamma utrymmen, dricksvatten, energi för matlagning, uppvärmning och ljus, sanitets- och tvättmöjligheter, förvaring av mat, sophantering, avloppssystem samt räddningstjänst.[479] Genom att tillgång till sådan utrustning inkluderas i rätten till lämplig bostad i kommitténs mening blir det också tydligt att en lämplig bostad i kommitténs mening är något mer än tak över huvudet eller en sovplats.

---

[474] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991, p. 7.
[475] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991, p. 8(a).
[476] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 7, *Forced evictions*, 1997.
[477] Hohmann, 2013, s. 21.
[478] Hohmann, 2013, s. 21.
[479] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991, p. 8(b).

Överkomliga priser (Affordability)

Eftersom bostäder som regel allokeras via en marknad och de som ska åtnjuta denna rättighet behöver betala för sitt boende, har kommittén noterat en tredje aspekt som innebär att tillgången till bostäder med överkomliga priser är en del av rätten till en lämplig bostad. Enligt kommittén behöver staterna säkerställa att hushållens kostnader för boenden är på en sådan nivå att andra grundläggande behov inte blir lidande.[480] Steg behöver tas för att boendepriserna sammanfaller och är rimliga i förhållande till inkomstläget i landet. För de som inte kan betala för sitt boende behöver staterna på något sätt subventionera boendekostnaden. Hur en sådan subvention ska göras berör inte kommittén.[481] Här har således staterna möjlighet att hitta olika lösningar. Hyresreglering för hela eller delar av hyresmarknaden och bostadsbidrag i olika former torde vara de vanligare sätten att åstadkomma detta. ESK-kommittén har kritiserat Sverige och rekommenderat Sverige att öka tillgången på bostäder till överkomliga priser samt överväga att allokera resurser till sociala bostäder (social housing).[482]

Beboelighet (Habitability)

En fjärde aspekt är att en lämplig bostad enligt kommittén måste vara beboelig, vilket betyder att bostaden behöver vara av en lämplig storlek, skydda de boende från kyla, fukt, värme, regn, vind och andra hot mot de boendes hälsa, samt utgöras av säkra byggnader och utgöra skydd mot smittsamma sjukdomar.[483] Kommittén anger i sin kommentar vaga angivelser om vilken standard som är nödvändig. Kommittén har på denna punkt kritiserats för att inte ta hänsyn till boendes psykiska hälsa eller personer som faller offer för våld i hemmet.[484]

Tillgänglighet (Accessibility)

Kommitténs femte aspekt tar sikte på bostadens tillgänglighet. Kommittén noterar inledningsvis att bostäder måste vara tillgängliga för dem som är i behov av bostäder.[485] Kommittén menar vidare att vissa grupper måste ges särskild hänsyn, däribland äldre, barn, personer med funktionsnedsättning, permanent sjuka, Hiv-positiva, personer med långvariga medicinska problem, personer med psykisk ohälsa,

---

[480] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991, p. 8(c).

[481] Hohmann, 2013, s. 24–25.

[482] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Avslutande observationer avseende Sveriges sjätte periodiska rapport, 2016, E/C.12/SWE/CO/6, p. 38(a).

[483] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991, p. 8(d).

[484] Farha, 2002, s. 129.

[485] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991, p. 8(e).

offer för naturkatastrofer, personer som bor i områden där risken för katastrofer är stor och andra grupper. Staters lagstiftning och policyer behöver enligt kommittén ta hänsyn till dessa gruppers speciella behov avseende bostäder. Trots att kommittén anger att även ”andra grupper” omfattas så har kommittén kritiserats, framför allt för att inte särskilt nämna kvinnor.[486] Kommittén anger slutligen också att tillgången till land för marklösa och fattiga bör vara ett centralt policymål för många stater. Urskiljbara mål behöver utvecklas för att säkerställa en faktisk möjlighet för alla till en säker plats att leva på i frid och värdighet, inklusive en rätt till land. Det sistnämnda pekar på en av de viktigaste men också svåraste aspekterna av förverkligandet av rätten till bostad och har inte utvecklats vidare av kommittén.[487] Det är således svårt att dra några säkra slutsatser om uttalandets betydelse eller innebörd.

Lokalisering (Location)

Den sjätte av kommitténs aspekter avseende lämpligheten handlar inte om bostaden själv utan om dess omgivning. Kommittén markerar på detta sätt att inte bara bostaden i sig utan även bostadens omgivning är en viktig del av rätten till en lämplig bostad.[488] Var man bor är för de flesta viktigt, och det har till och med argumenterats för att var man bor är en av de viktigaste faktorerna för social integration i samhället.[489] För att vara lämpliga behöver bostäder enligt kommittén vara lokaliserade så att de boende har tillgång till arbete, hälso- och sjukvårdsinrättningar, skolor, barnomsorg och annan social service.[490] Enligt kommittén gäller detta såväl i städer som i rurala områden.[491] Utöver tillgången till service får bostäder inte heller byggas på förorenad mark eller i närheten av källor till föroreningar som riskerar att hota hälsan hos de boende.[492]

Kulturell lämplighet (Cultural adequacy)

Den sjunde och sista aspekten som kommittén berör handlar om kulturell lämplighet hos bostäder. Med detta avser kommittén det sätt bostäder är konstruerade, de material som används och stöttande policyer måste möjliggöra uttryck av kulturell identitet och mångfald i fråga om bostäder. Vid utveckling och

---

[486] Farha, 2002, s. 129 samt Paglione, 2006, s. 127 ff.
[487] Hohmann, 2013, s. 27.
[488] Hohmann, 2013, s. 27.
[489] Se bland annat Kemeny, 1992, s. 159.
[490] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991, p. 8(f).
[491] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991, p. 8(f).
[492] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991, p. 8(f).

modernisering av bostäder behöver kulturella aspekter beaktas så att dessa inte förloras. [493] Hohmann har poängterat vikten av att kulturell lämplighet inte används som ursäkt för stater att inte säkerställa bostäders lämplighet i övrigt.[494]

De sju aspekterna av lämplighet anger kommitténs syn på vad som ska vägas in vid bedömningen av vad som är en *lämplig bostad*. En styrka med kommitténs allmänna kommentar som inte går att bortse ifrån är att den å ena sidan bidrar till att bringa viss klarhet i denna mänskliga rättighet som ofta kritiserats för att vara allt för vag.[495] Genom kommentaren och de sju aspekterna ges rättigheten ett något tydligare innehåll.[496] Å andra sidan har kommittén kritiserats inte minst för att kommittén undvikit att ägna särskild uppmärksamhet åt begreppet lämplig (*adequate* på engelska).[497] Framför allt handlar kritiken om att de sju aspekterna som kommittén formulerat inte i sig själva kan definiera vad som är en lämplig bostad, och därmed är frågan om vad *lämplig* betyder fortsatt oklar.[498] Genom de sju aspekterna bekräftar dock kommittén att rätten till bostad är en komplex rättighet att förverkliga och att flera olika aspekter måste beaktas sida vid sida. Ytterligare en av styrkorna är förhållandet mellan rätten till en lämplig bostad och andra mänskliga rättigheter samt mänsklig värdighet. Det är värt att notera att de sju aspekterna fått stort genomslag, i såväl litteraturen som hos olika folkrättsliga aktörer på regional nivå.[499]

Den skarpaste kritiken mot kommentaren hänger beror samman med en av de inneboende svårigheterna för kommittén i förhållande till de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, nämligen förhållandet mellan ett gradvis förverkligande av rätten till bostad och krav på omedelbara åtgärder.[500] Som beskrivits ovan framgår det av artikel 2.1 ESK-konventionen att staterna åtar sig att till fullo utnyttja sina tillgängliga medel för att gradvis förverkliga rättigheterna. Det är svårt att mot bakgrund av detta krav på gradvis förverkligande dra några generella slutsatser om hur rätten till bostad i ljuset av de sju aspekterna ska förverkligas. En rimlig tolkning är att betrakta de sju aspekterna just som aspekter som behöver beaktas vid definitionen av en lämplig bostad, och att alla aspekter sida vid sida ska vara del av det gradvisa förverkligandet.

---

[493] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991, p. 8(g).
[494] Hohmann, 2013, s. 29.
[495] Hohmann, 2013, s. 122 och 127–129.
[496] Jfr Hohmann, 2013, s. 21.
[497] Jfr Hohmann, 2013, s. 20–21.
[498] Jfr Hohmann, 2013, s. 20–21.
[499] Hohmann, 2013, s. 20–21.
[500] Hohmann, 2013, s. 31–32.

När det gäller omedelbara åtgärder har kommittén identifierat ett antal punkter som staterna, enligt kommittén, är skyldiga att vidta omedelbart. För det första måste staterna i sitt förverkligande prioritera de sociala grupper som lever i oförmånliga boendesituationer.[501] För det andra måste staterna ta alla nödvändiga steg mot att till fullo förverkliga rätten till bostad (jfr med vad som ovan diskuterats i termer av skyldigheter att nå resultat kontra skyldigheter avseende uppförande).[502] Trots staternas olika förutsättningar kräver detta i princip att staterna utarbetar en nationell bostadsstrategi.[503] För det tredje behöver staterna övervaka bostadssituationen i landet.[504] Detta inkluderar att följa upp vidtagna åtgärder samt att kartlägga omfattningen av hemlösheten och bristfälliga bostäder i landet.[505] ESK-kommittén har kritiserat Sverige för brister i kartläggningen av hemlöshet (särskilt i form av statistik som tar hänsyn till ålder, kön och om det rör sig om urbana eller rurala miljöer och etniska grupper) samt i fråga om vilka åtgärder som vidtagits för att motverka hemlöshet och vilka resultat som dessa åtgärder lett till.[506]

3.3.3 Europeiska kommittén för sociala rättigheter om *rimlig standard*

Artikel 31.1 i den reviderade Europeiska sociala stadgan ålägger staterna (som ratificerat artikeln) att främja tillgången till bostäder med *rimlig standard*. Rimlig standard är regeringens översättning av stadgan, som på engelska lyder ”adequate standard”.[507] Någon väsensskillnad mellan stadgans bestämmelse om *bostäder med rimlig standard* och *lämplig bostad* i ESK-konventionen föreligger troligtvis inte. Europeiska kommittén för sociala rättigheter har i ett antal beslut haft anledning att beröra innebörden av *rimlig standard*.

Inledningsvis kan sägas att ”rimlig standard” enligt kommittén behöver definieras av staterna i lag.[508] Kommittén har vidare identifierat tre punkter som utgör grunden för vad som är rimlig standard. För det första ska bostaden vara säker ur

---

[501] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991, p. 11.
[502] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991, p. 12.
[503] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991, p. 12.
[504] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991, p. 13.
[505] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991, p. 13.
[506] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Avslutande observationer avseende Sveriges sjätte periodiska rapport, 2016, E/C.12/SWE/CO/6, p. 38(b).
[507] SÖ 1998:35 Europeisk social stadga (reviderad).
[508] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003, France*, artikel 31.1.

sanitär och hälsomässig synvinkel, ha viss grundläggande utrustning som vatten, uppvärmning, sophantering, sanitära faciliteter, elektricitet osv. och särskilda faror som t.ex. förekomsten av asbest vara under kontroll.[509] För det andra är storleken hos en bostad av rimlig standard anpassad till de som bor i bostaden. Trångboddhet är alltså inte förenligt med rimlig standard.[510] För det tredje är en bostad av rimlig standard också förenad med viss rättslig säkerhet i termer av besittningsskydd och skydd mot vräkningar och andra hot.[511] Mikkola har sammanfattat dessa tre aspekter med begreppen *beboelighet*, *ändamålsenlighet* och *kontraktuell säkerhet*.[512] Frågor om kontraktuell säkerhet behandlas vidare nedan.

Frågor om överkomliga priser har inte hanterats inom ramen för tolkningen av rimlig standard då artikel 31.3 särskilt föreskriver att staterna åtar sig att göra bostäder ekonomiskt tillgängliga för personer som saknar tillräckliga medel. Europeiska kommittén för sociala rättigheter har vid flera tillfällen tolkat att bostäder har överkomliga priser när hushållen kan betala de initiala kostnaderna (deposition, förhandshyra) samt den aktuella hyran och eventuella kostnader på lång sikt (service, underhåll m.m.) och fortfarande kunna upprätthålla en lägsta levnadsstandard (som definieras i det samhälle där hushållet bor).[513]

Som visats överlappar de krav på bostäders standard som ESK-konventionen respektive den reviderade Europeiska sociala stadgan ställer upp. I det följande undersöks andra aspekter av rätten till bostad som kommittéerna har identifierat.

3.3.4 Staters ansvar att motverka hemlöshet

Artikel 11 ESK-konventionen innehåller inget uttryckligt förbud mot hemlöshet, men utan en bostad är det svårt att hävda att rätten till bostad är tryggad. FN:s tidigare särskilda rapportör om rätten till lämplig bostad, Leilani Farha, har argumenterat för att hemlöshet är ett angrepp mot människans värdighet, social inkludering och rätten till liv.[514] Farha argumenterar vidare för att staterna är skyldiga

---

[509] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003, France*, artikel 31.1.

[510] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003, France*, artikel 31.1. Se också Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Complaint No. 39/2006, decision on the merits, den 5 december 2007, p. 74.

[511] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003, France*, artikel 31.1.

[512] Mikkola, 2008, s. 249–294, s. 261–267.

[513] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003, Sweden*, artikel 31.3 och Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Complaint No. 39/2006, decision on the merits, den 5 december 2007, p. 124.

[514] FN:s särskilda rapportör om rätten till lämplig bostad: *Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, A/HRC/43/43, p. 30.

att ordna tak över huvudet för hemlösa och att ordna långsiktigare boendelösningar för att de kortsiktiga boendena inte ska bli permanenta.[515]

Enligt artikel 31.2 i den reviderade Europeiska sociala stadgan åtar sig staterna att vidta åtgärder som syftar till att förebygga och minska hemlösheten i syfte att succesivt undanröja den. Inledningsvis kan det noteras att Europeiska kommittén för sociala rättigheter har definierat hemlöshet som så att personer som inte har laglig tillgång till en bostad av rimlig standard är att anse som hemlösa.[516] Att motverka hemlöshet kan göras på många sätt och kommittén har pekat på några aspekter eller åtgärder som behöver vidtas. En del av detta innebär att vräkningar och påtvingade avflyttningar i vissa fall måste motverkas.[517] Påtvingade avflyttningar och de komplikationer sådana får ur ett människorättsperspektiv behandlas nedan. Kommitténs uppfattning är också att denna del innefattar en skyldighet att i akuta situationer tillhandahålla tillfälliga boendelösningar som garanterar tak över huvudet.[518]

Kommittén har angett att rätten till tak över huvudet är tätt förbunden med mänsklig värdighet och rätten till liv och att skyldigheten därmed gäller för alla som befinner sig inom ett lands jurisdiktion, dvs. även utländska medborgare utan självklar rätt att befinna sig i landet.[519] Det sagda omfattar också barn.[520] Det är viktigt att enskildas rätt att leva under värdiga förhållanden tillförsäkras.[521] Det är i detta sammanhang viktigt att sådana tillfälliga eller akuta boendesituationer håller en minsta standard avseende hälsa, säkerhet och hygien samt är utrustade med

---

[515] FN:s särskilda rapportör om rätten till lämplig bostad: *Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, A/HRC/43/43, p. 33 a–b.

[516] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands*, Complaint No. 90/2013, decision on the merits, den 1 juli 2014, p. 135 och Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands*, Complaint No. 86/2012, decision on the merits, den 2 juli 2014, p. 106.

[517] Europeiska kommittén för sociala rättigheter*, Conclusions 2003, Sweden*, artikel 31.2.

[518] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Complaint No. 39/2006, decision on the merits, den 5 december 2007, p. 101.

[519] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2011, Ukraine* och Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands*, Complaint No. 90/2013, decision on the merits, den 1 juli 2014, p. 129.

[520] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Defence for Children International (DCI) v. the Netherlands*, Complaint No. 47/2008, decision on the merits, den 20 oktober 2009, p. 47–48.

[521] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Complaint No. 39/2006, decision on the merits, den 5 december 2007, p. 108.

grundläggande utrustning som vatten, värme och ljus.[522] Tillfälliga boendelösningar måste också vara säkra i fråga om boendenas omgivningar.[523] Tillfälliga boendelösningar i form av tak över huvudet ska dock vara just tillfälliga. Hemlösa ska inom rimlig tid tillförsäkras bostäder av rimlig standard.[524] Hur lång *rimlig tid* är uttalar sig inte kommittén om. Därtill behöver staterna vidta åtgärder för att undvika att enskilda återigen hamnar i hemlöshet.[525]

3.3.5 Staters ansvar att främja tillgången på bostäder

En viktig aspekt av förverkligandet av rätten till bostad är att främja tillgången på bostäder. Utan bostäder att tillgå är det omöjligt för enskilda att trygga sin boendesituation på bostadsmarknaden. Artikel 11 ESK-konventionen stadgar inget särskilt om staternas ansvar för att främja tillgången på bostäder i allmänhet. Däremot kan det i detta sammanhang noteras att ESK-kommittén i sin fjärde allmänna kommentar bland annat tolkat rätten till en lämplig bostad så att tillgången till bostäder till överkomligt pris är en viktig del av rättigheten.[526] Kommittén tar dock främst sikte på att bostäders pris ska vara överkomligt, och inte utpekat att det skulle vara en skyldighet för staterna att se till att det finns ett relevant antal bostäder att tillgå.

Staternas ansvar för denna aspekt kommer dock till tydligare uttryck i artikel 31.1 i den reviderade Europeiska sociala stadgan, där det framgår att staterna åtar sig att vidta åtgärder som syftar till ”att främja tillgången till bostäder med rimlig standard”. Tillgången till bostäder i en stat påverkas av flera aspekter, men framför

---

[522] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Defence for Children International (DCI) v. the Netherlands*, Complaint No. 47/2008, decision on the merits, den 20 oktober 2009, p. 62 och Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands*, Complaint No. 86/2012, decision on the merits, den 2 juli 2014, p. 138.

[523] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Defence for Children International (DCI) v. the Netherlands*, Complaint No. 47/2008, decision on the merits, den 20 oktober 2009, p. 62 och Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands*, Complaint No. 86/2012, decision on the merits, den 2 juli 2014, p. 138.

[524] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003, Italy* , artikel 31.2 och Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Complaint No. 39/2006, decision on the merits, den 5 december 2007, p. 108.

[525] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003, Italy* artikel 31.2 och Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Complaint No. 39/2006, decision on the merits, den 5 december 2007, p. 103–110.

[526] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991, p. 8(c).

allt antalet bostäder, särskilt hyresbostäder och ”sociala bostäder”, samt omsättningstakten hos sådana bostäder.[527] Europeiska kommittén för sociala rättigheter har vid flera tillfällen poängterat vikten av att utsatta grupper får tillgång till sociala bostäder, så kallad ”social housing”.[528] Kommittén har ställt frågor till Sverige om avsaknaden av en social sektor på bostadsmarknaden, men har varit försiktig med att rikta tydliga skyldigheter till staterna i denna del. Klart står dock att rätten till bostad inkluderar en skyldighet att främja tillgången till bostäder, och som Europeiska kommittén för sociala rättigheter har poängterat inkluderar detta, inte minst mot bakgrund av kravet på likabehandling och icke-diskriminering, att bostäder görs tillgängliga för de som står längst ifrån att ha en god bostad (”the most disadvantaged”).[529]

3.3.6 Rätten till bostad och barnkonventionen

Barnkonventionen är en del av FN-samarbetet och reglerar särskilt barns rättigheter. Barnkonventionen har också gjorts till svensk lag.[530] Av artikel 27 barnkonventionen följer att staterna erkänner varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Det är föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet som har det primära ansvar för att säkerställa nödvändiga levnadsvillkor för barn. Staternas ansvar är istället sekundärt. Staterna ska i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostad. Artikel 27 nämner alltså bostad men innebär ingen direkt utkrävbar rätt till bostad för barn eller barnfamiljer.[531]

Bland barnkonventionens artiklar är det fyra artiklar som fått särskild uppmärksamhet genom att de beskrivits som barnkonventionens fyra grundprinciper: icke-diskriminering, barnets bästa, barns rätt till liv, överlevnad och utveckling samt barns rätt till delaktighet.[532] Inledningsvis bör det poängteras att, liksom för de mänskliga rättigheterna i övrigt, barns rättigheter hänger samman och utgör delar

---

[527] Mikkola, 2010, s. 349.

[528] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003 Lithuania*, artikel 31.2, Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003, Sweden*, artikel 31.2 och Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *International Movement ATD Fourth World v. France*, Complaint No. 33/2006, decision on the merits, den 5 december 2007, p. 95.

[529] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *International Movement ATD Fourth World v. France*, Complaint No. 33/2006, decision on the merits, den 5 december 2007, p. 99.

[530] Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

[531] Holappa, 2020a.

[532] För en diskussion om grundprincipernas innebörd, se exempelvis Åhman, Leviner, Zillén (red.), 2020, s. 49–124.

av en helhet. Flera av barnets rättigheter enligt barnkonventionen har ett nära samband med rätten till bostad. Barns rätt till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6) har ett nära samband med artikel 27 genom erkännandet av rätten till den levnadsstandard som krävs för barnets utveckling.[533] Diskrimineringsförbudet i artikel 2 innebär att alla barn är berättigade till de rättigheter som anges i konventionen, utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt.[534] Diskrimineringsförbudet innebär att barn inte får diskrimineras och hänger tätt samma med bland annat artikel 27 genom att *varje barns* rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets utveckling erkänns.[535] Barnrättskommittén har tolkat artikel 2 på så sätt att bland annat migrationsrättslig status är en sådan grund som omfattas av artikeln.[536]

Barns rätt till delaktighet enligt artikel 12 innebär i sin tur att konventionsstaterna ska tillförsäkra barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Därtill ska barnet, i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet, särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom en företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med nationella procedurregler.[537] Barns rätt till delaktighet har bland annat diskuterats i förhållande till utredningar om bistånd hos socialtjänsten.[538]

En grundprincip som kommit att få stort utrymme i diskussionen om barns rätt till bostad är barnets bästa som framgår av artikel 3.1 barnkonventionen.[539] Av artikeln framgår att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara *barnets bästa*.

---

[533] Jfr Dahlqvist, Leviner, 2020 och Holappa, 2020a.

[534] Om artikel 2, se exempelvis Thorburn Stern, 2020.

[535] Jfr Holappa, 2020a.

[536] FN:s barnrättskommittés rapport ang. Norges andra periodiska rapport, 2000, CRC/C/15/Add.126 samt FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 6, 2005, CRC/GC/2005/6, p. 12. Se också Gemensam allmän kommentar nr 4 (2017) av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetares och deras familjers rättigheter och nr 22 (2017) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, avsnitt G.

[537] Se vidare Leviner, 2020. Se även FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 12, 2009, CRC/C/GC/12.

[538] Se bl.a. Staaf, Hjortsjö, Björkhagen Turesson, 2022 och Heimer, Palme, 2016.

[539] Se exempelvis Gustafsson, 2022.

Till skillnad från barns rätt till delaktighet som kan ses som ett kompetensorienterat synsätt på barn (dvs. att barn har förmåga att ta ställning i frågor som rör dem) baseras barnets bästa på ett behovsorienterat synsätt.[540] Barnets bästa är inte alltid samma sak som det som barnet vill, men barnets vilja bör utgöra en del av underlaget om vad som är barnets bästa.[541] Barnets bästa har av barnrättskommittén uppfattats innefatta tre funktioner: barnets bästa är 1) en materiell rättighet, 2) en grundläggande rättslig tolkningsprincip och 3) ett tillvägagångssätt.[542] Som materiell rättighet innebär barnets bästa att barnet har en rätt att få sitt bästa utrett, bedömt och beaktat. Det gäller enskilda barn, grupper av barn och barn i allmänhet. Som tolkningsprincip kan barnets bästa fungera vid tolkning av rättsregler. Är det möjligt att tolka en bestämmelse på olika sätt bör den tolkning som är förenlig med barnets bästa väljas. Som tillvägagångssätt innebär barnets bästa att det inför ett beslut som kommer att påverka ett specifikt barn, en specifik grupp barn eller barn i allmänhet, måste utredas vilka positiva och negativa konsekvenser beslutet kommer at få.[543] Barnets bästa ska alltså beaktas både i enskilda fall avseende identifierade barn, men också i beslut som påverkar barn i allmänhet.[544]

Barn har alltså rättigheter både i egenskap av att vara människor och särskilda rättigheter i egenskap av att vara barn. Som huvudregel ansvarar barnets föräldrar eller vårdnadshavare för att förverkliga barnets rätt till skälig levnadsstandard, inklusive barns rätt till bostad. Det allmänna har dock skyldigheter, inte minst att vid behov stötta barnets föräldrar eller vårdnadshavare. Vid stöd från det allmänna behöver barns rättigheter som helhet beaktas. Inte minst ska barnets bästa beaktas i alla ärenden som rör barn. Vid bedömningen av vad som är barnets bästa ska barnets åsikter tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Därtill bör barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets utveckling ingå som en del av bedömningen av vad som är barnets bästa.

3.3.7 Vräkningar och rätten till bostad

Ett tema som fått mycket uppmärksamhet vid tolkningen av flera av de människorättskonventioner som diskuteras i detta kapitel är olika former av vräkningar. Inledningsvis kan det noteras att juridiskt besittningsskydd är en del av ESK-kommitténs sju aspekter av en lämplig bostad och att Europeiska kommittén för sociala rättigheter har angett att juridiskt besittningsskydd är en del av bedömningen om

---

[540] Jfr Leviner, 2020, s. 109–111 och Eekelaar, 1994.

[541] Jfr Dane, 2020, s. 77–78.

[542] FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 14, 2013, CRC/C/GC/14, p. 6. Vad detta kan betyda på ett specifikt rättsområde synliggörs av exempelvis Gustafsson i Gustafsson, 2022, s. 139 ff.

[543] FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 14, 2013, CRC/C/GC/14, p. 6. Se också Dane, 2020, s. 77–81.

[544] FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 14, 2013, CRC/C/GC/14, p. 6.

en bostad är av rimlig standard.[545] Den engelska term som ofta används för vräkningar är *eviction* eller *forced eviction*. ESK-kommittén har i sin sjunde allmänna kommentar ägnat uppmärksamhet åt en viss typ av vräkningar, nämligen *forced evictions* (påtvingade vräkningar).[546] I sin allmänna kommentar definierar ESK-kommittén begreppet forced eviction som en permanent eller tillfällig flyttning av individer, familjer eller en grupp från deras hem eller mark de ockuperat mot deras vilja och utan tillgång till lämpliga former av rättsligt eller annat skydd.[547] Vräkningar som sker i överensstämmelse med gällande lagar och inte i övrigt kränker de mänskliga rättigheterna är enligt kommittén inte att betrakta som *påtvingade* vräkningar (*forced* evictions*)*.[548] Däremot ställs inget krav på rättsligt erkänd relation till hemmet eller marken, vilket innebär att även påtvingade vräkningar från i och för sig olagliga ockupationer av mark eller hus kan innebära kränkningar av artikel 11 ESK-konventionen.[549] ESK-kommittén gör således skillnad mellan påtvingade vräkningar å ena sidan, och andra vräkningar å andra sidan.[550]

I sin allmänna kommentar har ESK-kommittén vidare uttalat att lagreglering om påtvingade vräkningar är en grundläggande aspekt av skyddet för rätten till en lämplig bostad.[551] Sådan lagstiftning måste enligt kommittén erbjuda bästa möjliga besittningsskydd för ockupanter av hus och mark, vara i överenstämmelse med ESK-konventionen och utformad för att reglera just påtvingade avflyttningar.[552] Staterna måste också se till att diskriminering inte förekommer då utsatta grupper som kvinnor, barn, ungdomar, äldre, ursprungsfolk, etniska och andra minoriteter och andra utsatta grupper drabbas extra hårt av påtvingade vräkningar.[553] Innan påtvingade vräkningar verkställs är det viktigt att alla alternativa lösningar har

---

[545] Se avsnitten 3.3.2 och 3.3.3 ovan.

[546] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 7, *Forced evictions*, 1997.

[547] Min översättning, se Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 7, *Forced evictions*, 1997, p. 3.

[548] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 7, *Forced evictions*, 1997, p. 3

[549] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 7, *Forced evictions*, 1997, p. 3.

[550] Angående begreppen, se exempelvis FN:s särskilda rapportör om rätten till lämplig bostad: *Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, A/HRC/43/43, p. 34–38.

[551] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 7, *Forced evictions*, 1997, p. 9.

[552] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 7, *Forced evictions*, 1997, p. 9.

[553] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 7, *Forced evictions*, 1997, p. 10.

utforskats i dialog med de personer som påverkas.[554] I situationer där vräkningar är legitima är det viktigt att de påverkade personernas mänskliga rättigheter i övrigt beaktas och att det sker på ett proportionerligt sätt.[555]

ESK-kommittén poängterar i sin allmänna kommentar åtta aspekter som behöver beaktas vid påtvingade vräkningar:

a) de påverkade av en påtvingad vräkning ska konsulteras,
b) de påverkade ska varslas om förestående påtvingad vräkning inom lämpliga och rimliga tidsramar,
c) de påverkade ska få information om den påtvingade vräkningen och vad huset eller marken ska användas till istället,
d) myndighetspersoner ska vara närvarande vid vräkningen,
e) alla som verkställer vräkningen ska vara identifierade,
f) påtvingade vräkningar ska inte ske under dåliga väderförhållanden eller på natten,
g) tillgång till rättsmedel, samt,
h) i förekommande fall tillgång till rättshjälp till de som är i behov av det.[556]

Slutligen ska påtvingade vräkningar inte resultera i att människor blir hemlösa, och i de fall de vräkta inte själva kan ordna boende behöver staterna vidta alla lämpliga medel, med maximalt beaktande av tillgängliga resurser, för att hitta alternativa boendelösningar.[557] ESK-kommittén har riktat viss kritik mot Sverige avseende påtvingade vräkningar från bosättningar som drabbar romer då kommittén menar att dessa stridit mot ESK-konventionen på ett diskriminerande sätt.[558] FN:s tidigare särskilda rapportör om rätten till lämplig bostad, Leilani Farha, har argumenterat för att påtvingade vräkningar (forced evictions) innebär en kränkning av rätten till lämplig bostad och att andra, lagliga, vräkningar så långt som möjligt ska undvikas.[559]

---

[554] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 7, *Forced evictions*, 1997, p. 13.
[555] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 7, *Forced evictions*, 1997, p. 14.
[556] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 7, *Forced evictions*, 1997, p. 15.
[557] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 7, *Forced evictions*, 1997, p. 16. Se också FN:s särskilda rapportör om rätten till lämplig bostad: *Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, A/HRC/43/43, p. 38 b.
[558] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Avslutande observationer avseende Sveriges sjätte periodiska rapport, 2016, E/C.12/SWE/CO/6, 38(c).
[559] FN:s särskilda rapportör om rätten till lämplig bostad: *Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the*

De individuella klagomål som rört rätten till bostad och som lämnats in till och avgjorts av ESK-kommittén har samtliga berört vräkningar i olika former. Kommitténs uppfattning kan i huvudsak sammanfattas på så sätt att staterna är skyldiga att se till att det finns rättsmedel som möjliggör för en opartisk part (domstol) att göra en proportionalitetsbedömning inför att vräkningar verkställs. En sådan proportionalitetsbedömning behöver ta hänsyn till hela den boendes situation. Har den vräkningshotade ingen alternativ bostad ordnad har staten skyldighet att se till att sådan bostad finns tillgänglig, och alternativa bostäder måste uppfylla kraven på lämplighet.[560] Genom kommitténs praxis i dessa individuella klagomål har kommittén också tydligt signalerat hur rätten till bostad också har individuella aspekter. Rätten till bostad kan i ljuset av detta inte begränsas till en *programmatisk* rättighet med innebörden att det endast är en fråga för det allmänna att utforma program för att förverkliga denna rätt.[561]

På europeisk nivå har Europeiska kommittén för sociala rättigheter i ett antal ärenden berört frågor om vräkningar. Europeiska kommittén för sociala rättigheter har vid flera tillfällen uttalat att kommitténs uppfattning, trots skillnaderna mellan artikel 16 och artikel 31 den reviderade Europeiska sociala stadgan, är att artiklarnas innehåll i fråga om vräkningar är identiskt.[562] Europeiska kommittén

---

right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, A/HRC/43/43, p. 34–38.

[560] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, I.D.G v. Spain (Communication No. 2/2014), Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, M.B.D. and others v. Spain (Communication No. 5/2015), Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, *Josefa Hernández Cortés and Ricardo Rodríguez Bermúdez v. Spain* (Communication No. 26/2018), Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, López Albán v. Spain (Communication No. 37/2018), Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, *Soraya Moreno Romero v. Spain* (Communication No. 48/2018), Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Rosario Gómez-Limón Pardo v. Spain (Communication No. 52/2018), Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, *Soraya Moreno Romero v. Spain* (Communication No. 48/2018), Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, L. J. W. v. Belgium. (Communication No. 61/2018), Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Hakima El Goumari and Ahmed Tidli (Communication No. 85/2018), Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, A. Naser v. Spain (Communication No. 127/2019) och Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, *Fatima El Mourabit Ouazizi and Mohamed Boudfan s. Spain* (Communication No. 133/2019). Se också Vols, Dyah Kusumawati, 2020.

[561] Jfr Bengtsson, 2022 om rätten till bostad som programmatisk rättighet.

[562] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Roma Rights Centre v. Bulgaria*, Complaint No. 31/2005, decision on the merits, den 30 november 2006, p. 17, Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. France*, Complaint No. 51/2008, den 26 oktober 2009, p. 89 och Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*, Complaint No. 58/2009, decision on the merits, den 6 juli 2010, p. 115.

för sociala rättigheter har definierat begreppet ”forced evictions” som förlusten av en bostad som en person har besuttit till följd av obestånd eller betalningssvårigheter eller olovlig ockupation.[563] Europeiska kommittén för sociala rättigheters definition av ”forced eviction” skiljer sig alltså åt från och omfattar fler situationer än ESK-kommitténs definition av samma begrepp. Detta innebär också att de regler som är kopplade till frågor om vräkningar är annorlunda. Staterna är skyldiga att motverka vräkningar för att på så sätt motverka att människor blir hemlösa.[564] Staterna behöver därtill tillförsäkra att vräkningar som äger rum är rättfärdigade och att de berörda personernas värdighet respekteras.[565] Staterna behöver i lag förbjuda vräkningar under nätter eller under vintern.[566] De boende behöver vidare underrättas i en rimlig tid innan en vräkning verkställs.[567]

Inför en vräkning behöver staterna möjliggöra för inblandade parter att samtala om alternativa lösningar.[568] När en vräkning inte kan förhindras behöver staterna försäkra sig om att alternativa boendelösningar finns på plats för att människor inte ska hamna i hemlöshet.[569] Vräkningar från härbärgen eller andra tillfälliga boendelösningar behöver förbjudas.[570] Europeiska kommittén för sociala rättigheter har i sin praxis tagit ett holistiskt perspektiv och betraktar vräkningar som en del av rätten till bostad som helhet och har gett den grundläggande idén om mänsklig värdighet utrymme.

Europeiska kommittén för sociala rättigheters praxis har vissa överlappningar med Europadomstolens praxis avseende artikel 8 Europakonventionen om rätten till skydd för sitt privat- och familjeliv och sitt *hem*, vilket behandlas i nästa avsnitt.

3.4 Andra mänskliga rättigheter av betydelse

3.4.1 Rätten till skydd för sitt hem

Rätten till skydd för sitt hem återfinns i artikel 12 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, artikel 17 den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt artikel 8 Europakonventionen. Det är, för svenskt vidkommande, framför allt genom Europadomstolens praxis som denna rättighet kommit att få rättsligt genomslag. Rättigheten är inte absolut, enligt den

---

[563] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003, Sweden*, artikel 31.2.
[564] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003, Sweden*, artikel 31.2.
[565] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003, Sweden*, artikel 31.2.
[566] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003, Sweden*, artikel 31.2.
[567] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003, Sweden*, artikel 31.2.
[568] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003, Sweden*, artikel 31.2.
[569] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Roma Rights Centre v. Bulgaria*, Complaint No. 31/2005, decision on the merits, den 30 november 2006, p. 52.
[570] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2015, Sweden*, artikel 31.2.

internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter är det godtyckliga och olagliga ingrepp i hemmet som är förbjudna. Artikel 8 Europakonventionen har en något annorlunda formulering, men möjliggör också inskränkningar. Av artikeln framgår att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, *sitt hem* och sin korrespondens. Vidare framgår att offentlig myndighet inte får ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Artikel 8 Europakonventionen skyddar endast befintliga hem. Europadomstolen har inte tolkat artikel 8 som innehållandes en skyldighet för staterna att tillhandahålla bostäder åt enskilda i allmänhet, något som också följer av ordalydelsen i artikel 8 (”var och en har rätt till skydd för […] *sitt hem*” respektive ”everyone has the right to respect for […] *his home*”, mina kursiveringar).[571] Vad som utgör ett hem enligt artikel 8 Europakonventionen har Europadomstolen berört i flera fall. Som utgångspunkt ska hemmet enligt Europadomstolen förstås som ett autonomt begrepp vilket har en konventionsrättslig betydelse oberoende av nationell rätt.[572] Enligt Europadomstolen är ett hem vanligtvis en ”fysiskt definierad plats där privat- och familjeliv utvecklas”.[573] En koppling till privat- och familjeliv, som också skyddas enligt artikel 8 Europakonventionen, har således gjorts av Europadomstolen. Något krav på att det ska utgöra ett hus av särskild standard har inte ställts, utan även husvagnar och liknande har ansetts utgöra hem i artikel 8 Europakonventionens mening.[574] Även rum i lägenheter har ansetts kunna utgöra hem som skyddas enligt artikel 8 Europakonventionen.[575]

Frågan om huruvida en viss plats utgör en persons hem enligt artikel 8 Europakonventionen är oberoende av vilken rättslig relation personen har till platsen

---

[571] Europadomstolens dom *Chapman v. United Kingdom*, appl. no. 27238/95, den 18 januari 2001, p. 99. Se dock nedan hur Europadomstolen tolkat att staterna *i vissa fall* är skyldiga att ordna boende enligt artikel 8 Europakonventionen.

[572] Europadomstolens dom *Chiragov and Others v. Armenia*, appl. no. 13216/05, den 16 juni 2015, p. 206.

[573] Europadomstolens dom *Moreno Gomez v. Spain*, appl. no. 4143/02, den 16 november 2004, p. 53 och Europadomstolens dom *Giacomelli v Italy*, appl.no. 59909/00, den 2 november 2006, p. 76 [min översättning].

[574] Se bland annat Europadomstolens dom *Buckley v. the United Kingdom*, appl. no. 20348/92, den 29 september 1996, p. 52–55, Europadomstolens dom *Chapman v. United Kingdom*, appl. no. 27238/95, den 18 januari 2001, p. 71–74 och Europadomstolens dom *Connors v. The United Kingdom*, appl. no. 66746/01, den 27 maj 2004, p. 68–70.

[575] Europadomstolens dom *Camenzind v Switzerland*, appl. no. 21353/93, den 16 december 1997 och Europadomstolens dom *Yevgeniy Zakharov v. Russia*, appl. no. 66610/10, dom av den 14 mars 2017.

enligt nationell lagstiftning.[576] En person kan således ha en konventionsrättslig rätt till skydd för sitt hem oberoende av om personen har en civilrättslig relation, som äganderätt eller nyttjanderättsavtal, som styrker dennes rätt till platsen enligt nationell rätt. Det innebär bland annat att en hyresgästs partner, familjemedlemmar och andra personer kan erhålla en sådan rätt, trots att de inte är avtalsparter gentemot hyresvärden eller fastighetsägaren.[577] Inte heller är skyddet beroende av att en person besitter en plats lagligt, dvs. även i och för sig olagliga ockupationer kan utgöra hem enligt artikel 8 Europakonventionen.[578] Huruvida en person har rätt till respekt för sitt hem ska enligt Europadomstolen avgöras baserat på *omständigheterna i det enskilda fallet*.[579] Vid denna bedömning ska hänsyn tas till om de berörda personerna har haft *tillräckliga och kontinuerliga band* till den aktuella platsen.[580]

Kravet på tillräckliga och kontinuerliga band har exempelvis lett till att Europadomstolen ansett att platser som inte är avsedda för långvarigt boende inte omfattas av hembegreppet. Detta synliggörs i två avgöranden där en artistloge respektive en tvättstuga som den klagande inte hade ensamrätt till, inte utgjort hem i konventionens mening.[581] Här har hänsyn tagits både till nyttjandet av utrymmenas tillfälliga karaktär samt att möjligheten att utveckla ett privat- och familjeliv varit mycket begränsade. Inte heller har mark som utnyttjats för exempelvis jakt i Europadomstolens mening utgjort hem i konventionens mening.[582] I vissa

---

[576] Europadomstolens dom *Chiragov and Others v. Armenia*, appl. no. 13216/05, den 16 juni 2015, p. 206.

[577] Europadomstolens dom *Prokopovich v. Russia*, appl. no. 58255/00, den 18 november 2004, p. 36–39, Europadomstolens dom *Bjedov v. Croatia*, appl. no. 42150/09, den 29 maj 2012, p. 58 och Europadomstolens dom *Ivanova and Cherkezov v. Bulgaria*, appl. no. 46577/15, den 21 april 2016, p. 49. Se även Nielsen, 2011, s. 111.

[578] Europadomstolens dom *Buckley v. the United Kingdom*, appl. no. 20348/92, den 29 september 1996, p. 54 och Europadomstolens dom *Brežek v. Croatia*, appl. no. 7177/10, den 18 juli 2013, p. 36.

[579] Se bland annat Europadomstolens dom *Gillow v. the United Kingdom*, appl. no. 9063/80, den 24 november 1986, p. 46, Europadomstolens dom *Buckley v. the United Kingdom*, appl. no. 20348/92, den 29 september 1996, p. 52–54, Europadomstolens dom *Prokopovich v. Russia*, appl. no. 58255/00, den 18 november 2004, p. 36 och Europadomstolens dom *Winterstein and others v. France*, appl. no. 27013/07, den 17 oktober 2013, p. 141.

[580] Europadomstolens dom *Gillow v. the United Kingdom*, appl. no. 9063/80, den 24 november 1986, p. 46, Europadomstolens dom *Buckley v. the United Kingdom*, appl. no. 20348/92, den 29 september 1996, p. 52–54, Europadomstolens dom *Prokopovich v. Russia*, appl. no. 58255/00, den 18 november 2004, p. 36 och Europadomstolens dom *Winterstein and others v. France*, appl. no. 27013/07, den 17 oktober 2013, p. 141.

[581] Europadomstolens beslut, *Hartung v France*, appl. no. 10231/07, den 3 november 2009 och Europadomstolens dom *Chelu v Romania*, appl. no. 40274/04, den 12 januari 2010, p. 45.

[582] Europadomstolens beslut *Friend and Others v the United Kingdom*, appl. no. 16072/06 och 27809/08, den 24 november 2009, p. 45.

avgöranden har Europadomstolen tagit hänsyn till huruvida klaganden har haft ett annat hem än det som varit föremål för prövningen, och bedömt avsaknaden av ett sådant som ett argument för att hemmet som varit föremål för prövning utgör just ett hem enligt artikel 8 Europakonventionen.[583] Detta kan dock inte tolkas som att en person bara kan ha ett hem som skyddas enligt konventionen. Bland annat har Europadomstolen bedömt att en bostad som i första hand utgjorde en bostad för semestrar och helger utgör ett hem enligt artikel 8 Europakonventionen, trots att personen i fråga hade ett annat hem till vardags.[584]

Hembegreppet har alltså tolkats brett av Europadomstolen, och de situationer där tillräckliga och kontinuerliga band förelegat är skiftande till sin karaktär. Några tidsgränser i termer av hur lång tid man ska ha besuttit en bostad innan skyddet uppstår har Europadomstolen inte uttalat. I fråga om avbrott i besittningen av bostaden i fråga har Europadomstolen bedömt att en bostad som ett par inte bott i på 19 år, men där ägandet av bostaden stått fast och bostaden behållits möblerad, fortsatt varit att anse som parets hem enligt artikel 8 Europakonventionen.[585]

Sammanfattningsvis är det anknytningen till bostaden i fråga som är av intresse vid bedömning om en bostad utgör ett hem eller inte.[586] Nästa fråga som behöver ställas är vad *skyddet* för hemmet innebär. Av Europadomstolens praxis framgår bland annat att artikel 8 Europakonventionen skyddar ett lugnt åtnjutande av hemmet, vilket innebär att skydd mot intrång av obehöriga personer, men också ingrepp i form av oljud, utsläpp, lukter eller andra liknande intrång.[587] Förlusten av ens hem har Europadomstolen vidare beskrivits som det mest extrema ingreppet i rätten till respekt för ens hem.[588] För att inskränkningar i rätten till respekt för hemmet ska vara tillåtna, i detta sammanhang är det särskilt rätten att inte bli berövad sitt hem, krävs enligt artikel 8.2 Europakonventionen först och främst att inskränkningen har stöd i lag.[589] Därtill ska inskränkningen vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till ”den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller

---

[583] Europadomstolens dom *Prokopovich v. Russia*, appl. no. 58255/00, den 18 november 2004.
[584] Europadomstolens dom *Demades v Turkey*, appl. no. 16219/90, den 31 juli 2003, p. 31–37.
[585] Europadomstolens dom *Gillow v. the United Kingdom*, appl. no. 9063/80, den 24 november 1986, p. 46.
[586] Jfr Baheru, 2018, s. 75.
[587] Europadomstolens dom *Moreno Gomez v. Spain*, appl. no. 4143/02, den 16 november 2004, p. 53. Se också Europadomstolens dom *Hatton and others v. United Kingdom*, appl. no. 36022/97, den 8 juli 2003, p. 96 och Europadomstolens dom *Giacomelli v Italy*, appl.no. 59909/00, den 2 november 2006, p. 76.
[588] Europadomstolens dom *McCann v the United Kingdom*, appl. no. 19009/04, den 13 maj 2008, p. 50.
[589] Jfr Europadomstolens dom *Chapman v. United Kingdom*, appl. no. 27238/95, den 18 januari 2001 och Europadomstolens dom *Jansons v. Latvia*, appl. no. 1434/14, den 8 september 2022.

brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter".[590]

I fråga om vräkningar är det främst landets ekonomiska välstånd samt andra personers fri- och rättigheter som kan utgöra legitima grunder för inskränkningar i rätten till respekt för ens hem.[591] Det handlar främst om samhällets intresse av bostadsförsörjning samt privata och offentliga fastighetsägares äganderättsintresse att disponera över sin egendom.[592] Att inskränkningen ska vara nödvändig innebär att en proportionalitetsbedömning ska göras.[593] Hur denna bedömning ska göras sammanfattar Europadomstolen i sin dom Silver and others v. The United Kingdom (min översättning):

a) ”nödvändig” är inte synonymt med ”oumbärlig”, inte heller har det den flexibilitet som uttrycken ”tillåtlig”, ”ordinarie”, ”användbar”, ”skälig” eller ”önskvärd”,
b) staterna har ett visst mått av bedömningsmarginal när det gäller inskränkningar, men Europadomstolen har sista ordet,
c) ”nödvändig i ett demokratiskt samhälle” innebär att inskränkningen behöver möta ett pressande socialt behov och vara proportionerlig i förhållande till det aktuella legitima ändamålet, och
d) undantagen för tillåtna inskränkningar i konventionen ska tolkas restriktivt.[594]

Enskilda som riskerar att förlora sitt hem har enligt Europadomstolens praxis rätt att få förenligheten av vräkningen med Europakonventionen rättsligt prövad och får proportionaliteten i åtgärden prövad.[595] I den proportionalitetsbedömning som ska göras ska den boendes intressen vägas mot de motstående intressen som det är fråga om.[596]

Vilka motstående intressen som kan innebära att en vräkning är legitim har diskuterats i ett antal mål hos Europadomstolen. Domstolen har bland annat lyft att en rättvis distribution av offentligt ägda bostäder skulle kunna ugöra ett ändamål som med hänsyn till landet ekonomiska välstånd kan motivera att en vräkning

---

[590] Artikel 8.2 Europakonventionen.
[591] Baheru, 2018, s. 83.
[592] Baheru, 2018, s. 83.
[593] Sandstedt, 2016, s. 609 ff.
[594] Europadomstolens dom *Silver and others v. the United Kingdom*, appl. no. 5947/72; 6205/73; 7052/75; 7061/75; 7107/75; 7113/75; 7136/75, den 25 mars 1983, p. 97.
[595] Europadomstolens dom *McCann v the United Kingdom*, appl. no. 19009/04, den 13 maj 2008, p. 50, Europadomstolens dom *Paulić v Croatia*, appl. no. 3572/06, den 22 oktober 2009, p. 43 och Europadomstolens dom *Bjedov v. Croatia*, appl. no. 42150/09, den 29 maj 2012, p. 71.
[596] För en redogörelse avseende proportionalitetsbedömningen, se Baheru, 2018 s. 84 ff.

är proportionerlig.[597] I ett fall där bostäder byggts olovligt på mark som skyddats av miljöhänsyn och därefter förstörts av myndigheterna, har ingreppet ansetts motiveras av ett legitimt mål ("the public interest").[598] I ett mål menade staten att en vräkning var proportionerlig med hänvisning till andras rättigheter på så sätt att det fanns andra människor i bostadskö som hade intresse av bostaden i fråga. Europadomstolen bedömde att det inte var tillräckligt med en generell hänvisning till en bostadskö utan att det krävdes att det finns identifierade personer vars intresse kan vägas mot de boendes.[599] I fråga om alternativa boendelösningar för de som riskerar att vräkas har Europadomstolen tagit hänsyn till risken för hemlöshet eller möjligheterna att få tillgång till alternativa boenden efter en vräkning vid proportionalitetsbedömningen.[600] Risken för hemlöshet måste enligt Europadomstolen vägas in i proportionalitetsbedömningen och talar för att en vräkning inte skulle vara proportionerlig.[601] I detta ligger också att undersöka huruvida de berörda av en vräkning har tillgång till en alternativ bostad.[602]

Europadomstolen har inte tolkat artikel 8 så att den innebär en skyldighet för staterna att ordna bostäder åt enskilda i allmänhet.[603] Generellt kan sägas att staternas positiva skyldigheter avseende bostäder är begränsade.[604] När det gäller frågor om allokering av offentliga medel har Europadomstolen vidare uttryckt att staterna har en bred bedömningsmarginal (margin of appreciation).[605] I målet *Fadeyeva v. Russia* bedömde dock Europadomstolen att det var en kränkning av artikel 8 Europakonventionen när staten inte förmåtts ordna en ny bostad till en enskild.[606] I målet var det fråga om en befintlig bostad som låg så nära en industri som gjorde att bostaden inte var beboelig med hänsyn till föroreningar från

---

[597] Europadomstolens dom *Hasanali Aliyev and others v. Azerbaijan*, appl. no. 42858/11, den 9 juli 2022, p. 46.

[598] Europadomstolens dom *Kaminskas v. Lithuania*, appl. no. 44817/18, den 4 augusti 2020, p. 47–53.

[599] Europadomstolens dom *Shvidkiye v Russia*, appl. no. 69820/10, den 25 juli 2017, p. 33.

[600] Europadomstolens dom *Yordanova and others v. Bulgaria*, appl. no. 25446/06, den 24 april 2012, p. 126 och Europadomstolens dom *Chapman v. United Kingdom*, appl. no. 27238/95, den 18 januari 2001, p. 103.

[601] Europadomstolens dom *Yordanova and others v. Bulgaria*, appl. no. 25446/06, den 24 april 2012, p. 126 och Europadomstolens dom *Chapman v. United Kingdom*, appl. no. 27238/95, den 18 januari 2001, p. 103.

[602] Europadomstolens dom *Yordanova and others v. Bulgaria*, appl. no. 25446/06, den 24 april 2012.

[603] Europadomstolens dom *Chapman v. United Kingdom*, appl. no. 27238/95, den 18 januari 2001.

[604] Jfr Europadomstolens dom *Hudorovič and Others v. Slovenia*, appl. no. 24816/14 och 25140/14, den 10 mars 2020.

[605] Europadomstolens dom *Hudorovič and Others v. Slovenia*, appl. no. 24816/14 och 25140/14, den 10 mars 2020.

[606] Europadomstolens dom *Fadeyeva v. Russia*, appl. no. 55723/00, den 9 juni 2005.

industrin i fråga.[607] I målet var det dock situationen i den befintliga bostaden som var oförenlig med skyddet för hemmet, och eftersom någon förflyttning inte ordnats av staten bedömde Europadomstolen att det var fråga om en kränkning av artikel 8.[608] Detta mål väcker frågor som kopplar till rätten till liv och förbud mot omänskliga eller förnedrande behandling, som behandlas härnäst.

3.4.2 Rätten till liv

Rätten till bostad är till viss del förknippat med rätten till liv, något som visat sig inte minst genom Europadomstolens praxis. Rätten till liv återfinns bland annat i artikel 2 Europakonventionen, som lyder:

> 1. Envars rätt till liv skall skyddas genom lag. Ingen skall avsiktligen berövas livet utom för att verkställa domstols dom i det fall då han dömts för ett brott som enligt lag är belagt med sådant straff.
> 2. Ingen skall anses ha berövats livet i strid med denna artikel, när detta är en följd av våld som var absolut nödvändigt
> a) för att försvara någon mot olaglig våldsgärning,
> b) för att verkställa en laglig arrestering eller för att hindra någon som laglig-gen är berövad friheten att undkomma,
> c) för att i laglig ordning stävja upplopp eller uppror.

Av Europadomstolens praxis följer att staterna utöver att underlåta att ta enskildas liv även är skyldiga att vidta åtgärder för att motverka att människors liv riskeras.[609] Domstolen har bland dessa skyldigheter berört frågor om människors levnadsvillkor. I *Öneryildiz v. Turkey* fälldes Turkiet för att man undvikit att vidta åtgärder för att motverka att människor förlorade livet.[610] Bakgrunden till målet var att människor hade bosatt sig i närheten av en soptipp. Vid soptippen förelåg en risk för explosioner till följd av metangasläckage, något som myndigheterna kände till. Myndigheterna vidtog dock inga åtgärder för att förhindra att de boende inte skulle skadas vid en olycka, och när olyckan väl var framme ledde det till att 39 människor dog. Turkiet fälldes mot bakgrund av att man inte lyckats skydda dessa människors liv. Av domen kan således utläsas att staterna är skyldiga att skydda människor från livsfarliga levnadsförhållanden, särskilt i fråga om människors bostäder.

---

[607] Europadomstolens dom *Fadeyeva v. Russia*, appl. no. 55723/00, den 9 juni 2005.

[608] Se också Europadomstolens dom *López Ostra v. Spain*, appl. no. 16798/90, den 9 december 1994 och Europadomstolens dom *Guerra and others v. Italy*, appl. no. 116/1996/735/932, den 19 februari 1998.

[609] Europadomstolens dom *Centre for legal resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania*, appl. no. 47848/08, den 17 juli 2014, p. 130.

[610] Europadomstolens dom *Öneryildiz v. Turkey*, appl. no. 48939/99, den 30 november 2004.

En liknande slutsats kom Europadomstolen fram till i *Budayeva and others v. Russia*.[611] Bakgrunden till målet var ett jordras som skadade flera människors bostäder vilket ledde till åtta människors död. Myndigheterna kände precis som i *Öneryildiz v. Turkey* till risken för jordraset innan olyckan, men underlät att agera. En skillnad mellan de båda målen är att det i *Öneryildiz v. Turkey* var fråga om en soptipp som människan skapat, medan det i *Budayeva and others v. Russia* var fråga om en naturkatastrof, något som dock inte påverkade Europadomstolens slutsatser.[612] Även i *Kolyadenko and others v. Russia* kom Europadomstolen fram till att Ryssland underlåtit att skydda människors liv i strid med artikel 2.[613] Bakgrunden till målet var att en damm brustit vilket i sin tur lett till allvarliga översvämningar vilket skadat människors bostäder samt riskerat att ta livet av människor. Av målet framgår att även situationer där en *risk* för människors liv förekommer omfattas av staternas åligganden enligt artikel 2 Europakonventionen.[614]

3.4.3 Förbud mot omänsklig eller förnedrande behandling

Även beträffande artikel 3 Europakonventionen och rätten att slippa tortyr och omänsklig och förnedrande behandling har Europadomstolen avgjort ett antal mål som är relevanta för förståelsen för rätten till bostad. Artikel 3 Europakonventionen om förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling lyder:

> Ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

I *Selçuk and Asker v. Turkey* hade de klagandes hem förstörts under mycket aggressiva former, och bränts ner framför deras ögon.[615] De klagande tvingades därefter att lämna den by där de bott hela sina liv.[616] Europadomstolen bedömde att det inträffade var en kränkning av artikel 3 Europakonventionen. Likaså fann Europadomstolen i *Moldovan and Others v. Romania* att förstörandet av ett stort antal bostäder och hem samt odrägliga levnadsförhållanden utgjorde en kränkning av

---

[611] Europadomstolens dom *Budayeva and others v. Russia*, appl. no. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 och 15343/02, den 20 mars 2008.
[612] Se även Hohmann, 2013, s. 72.
[613] Europadomstolens dom *Kolyadenko and others v. Russia*, appl. no. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 och 35673/05, den 28 februari 2012.
[614] Europadomstolens dom *Kolyadenko and others v. Russia*, appl. no. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 och 35673/05, den 28 februari 2012, p. 151.
[615] Europadomstolens dom *Selçuk and Asker v. Turkey*, appl. no. 23184/94 och 23185/94, den 24 april 1998.
[616] Europadomstolens dom *Selçuk and Asker v. Turkey*, appl. no. 23184/94 och 23185/94, den 24 april 1998.

artikel 3.[617] I ett beslut som gällde en person som blivit hemlös efter en vräkning bedömde dock domstolen att det inte utgjorde en kränkning av artikel 3.[618] I ett annat mål som gällde asylsökande som tvingats tälta på en parkeringsplats bedömde domstolen likaså att det inte utgjorde en kränkning av artikel 3.[619] Europadomstolen har inte gått så långt i sin praxis avseende artiklarna 2 och 3 Europakonventionen att artiklarna skulle innebära en rätt för hemlösa att få tillgång till boende.

I ett intressant rättsfall från Förenade konungariket diskuterades dock statens skyldighet att ordna någon form av boende enligt artikel 3 Europakonventionen. Fallet berörde tre asylsökande som till följd av att de inte fick stöd i form av boende och mat tvingades bo på gatan. I sin dom konstaterade House of Lords, med beaktande av att asylsökande inte hade tillstånd att arbeta (och därmed försörja sig själva), att det vore en kränkning av artikel 3 Europakonventionen att inte bevilja dessa människor stöd i form av boende och mat.[620] O'Cinneide har i linje med detta argumenterat för att förnedrande behandling som härrör från extrem fattigdom i vissa fall borde kunna utgöra kränkningar av artikel 3 Europakonventionen.[621] Europadomstolen har dock alltså inte gått så långt i sin praxis.[622]

3.4.4 Egendomsskyddet

Egendomsskyddet, eller äganderätten, blir relevant för förståelsen av rätten till bostad på olika sätt. Till att börja med skyddar äganderätten en persons bostad i de fall personen äger sin bostad. Därtill kan egendomsskyddet i vissa situationer hamna i konflikt med andra mänskliga rättigheter, främst rätten till bostad och rätten till skydd för ens hem, när ägandet till en bostad inte tillfaller samma person som bor i bostaden. Denna sistnämnda situation kan uppstå i flera olika lägen, men framför allt tar det sikte på fall där nyttjanderätten till en bostad är upplåten genom avtal, men också där sådana avtal saknas, exempelvis i familjeförhållanden där en person äger en bostad men flera personer bildar sitt hem i bostaden. Slutligen kan en konflikt också uppstå avseende illegala ockupationer av land eller byggnader, där ockupanterna kan komma att erhålla skydd för sina hem trots att ockupationen i sig inte är sanktionerad i (nationell) rättslig mening. Framför allt är det situationer när ägaren har ett intresse av att få de boende att flytta samtidigt som

---

[617] Europadomstolens dom *Moldovan and others v. Romania*, appl. no. 41138/98 och 64320/01, den 12 juli 2005.

[618] Europadomstolens beslut *O'Rourke v. the United Kingdom*, appl. no. 39022/97, den 26 juni 2001.

[619] Europadomstolens dom *B.G. and others v. France*, appl. no. 63141/13, den 10 september 2020.

[620] House of Lords, R. (Adam, Limbuela and Tesema) v. Secretary of State for the Home Department, den 3 november 2005.

[621] O'Cinneide, 2008, s. 583–605. Se också Fredman, 2008, s. 204 ff.

[622] Se vidare Kenna, 2008.

de boende inte vill flytta från bostaden som denna potentiella konflikt uppstår. Egendomsskyddet kan också aktualiseras i formen av skydd för sociala förmåner. I det följande presenteras inledningsvis de centrala stadgandena om egendomsskyddet varefter den praxis som Europadomstolen kommit att utarbeta om egendomsskyddet kortfattat undersöks.

Egendomsskyddet regleras liksom många andra mänskliga rättigheter i flera rättighetskataloger. Artikel 17 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna innehåller en rätt för var och en att äga egendom liksom ett förbud mot att godtyckligt fråntas sin egendom. För svenskt vidkommande är det framför allt egendomsskyddet i regeringsformen (2 kap. 15 §) och i Europakonventionen (artikel 1 tilläggsprotokoll 1) som har rättslig betydelse. Egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen tar i första hand sikte på var och ens skydd mot att fråntas sin egendom. Utöver en sådan rätt finns också ett visst skydd mot inskränkningar i användningen av mark eller byggnad. Inskränkningar av dessa aspekter av äganderätten får göras endast när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Av andra stycket samma paragraf följer att den som genom expropriation eller liknande tvingas avstå sin egendom ska få full ersättning för förlusten. Av tredje stycket följer vidare att för inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälso-, skydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller vad som följer av lag. Det är framför allt frågor kring ersättningsnivå vid expropriation m.m. enligt paragrafens andra stycke som rönt diskussion i den rättsliga litteraturen.[623] Rättsvetenskapliga undersökningar om egendomsskyddet har inte sällan istället kommit att utgå från egendomsskyddet i Europakonventionen.[624] Europadomstolen har kommit att avgöra ett stort antal mål om äganderätten vilket kan förklara detta.

Enligt artikel 1 tilläggsprotokoll 1 har varje fysisk och juridisk person rätt till respekt för sin egendom. Därtill får ingen berövas sin egendom annat än i det ”allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser”. Till skillnad från regeringsformens reglering av egendomsskyddet är bestämmelsen i Europakonventionen mer allmänt hållen genom att den tar sikte på *rätt till respekt* för var och ens egendom. Särskilt tre frågor är centrala för att förstå hur egendomsskyddet är konstruerat. För det första *vems egendom* som skyddas, *vilken typ av egendom* som skyddas samt mot *vilken typ av ingrepp* som egendom skyddas.

Svaret på första frågan ges redan i artikelns första mening där det framgår att det är varje juridisk och fysisk person som ska ha rätt till respekt för sin egendom. Den andra frågan om vilken typ av egendom som omfattas har kommit att vara

---

[623] Se exempelvis Bengtsson, 1994, Bengtsson, 1996 och Nergelius, 1997. Viss praxis från HD finns också, se bland annat NJA 2014 s. 332.
[624] Se bl.a. Åhman, 2000 och Solheim, 2010.

föremål för en utveckling i praxis från Europadomstolen. Av intresse för denna avhandling är framför allt att fast egendom (mark med tillhörande byggnader) samt lös egendom i form av bostadsrätter.[625] Nyttjanderätt har *vissa fall* kommit att omfattas av egendomsbegreppet när det varit fråga om exempelvis nyttjanderätt till fast egendom med långa avtalstider eller ”ständig besittningsrätt”.[626] Som regel är dock en hyresrätt inte att anse som egendom.[627]

Därtill har vissa sociala förmåner kommit att omfattas av egendomsskyddet. Staterna har inte enligt Europakonventionen någon skyldighet att tillhandahålla någon särskild form av bidrag eller stöd, men när så görs kan egendomsskyddet i vissa fall aktualiseras. I tidigare praxis från Europadomstolen omfattades framför allt rätt till sociala förmåner där en person bidragit till finansieringen via exempelvis en avgift till en särskild fond eller liknande.[628] I senare rättspraxis har Europadomstolen kommit att utvidga detta till att även omfatta förmåner som finansieras av allmänna skatteintäkter till det allmänna.[629] Detta blir särskilt tydligt i Europadomstolens beslut *Stec and others v. the United Kingdom* där domstolen förtydligar hur egendomsbegreppet ska förstås i förhållande till sociala förmåner:

> In the modern, democratic State, many individuals are, for all or part of their lives, completely dependent for survival on social security and welfare benefits. Many domestic legal systems recognise that such individuals require a degree of certainty and security, and provide for benefits to be paid – subject to the fulfilment of the conditions of eligibility – as of right. Where an individual has an assertable right under domestic law to a welfare benefit, the importance of that interest should also be reflected by holding Article 1 of Protocol No. 1 to be applicable.[630]

---

[625] Europadomstolens praxis avseende fast egendom är omfattande, som belägg för att fast egendom omfattas av egendomsskyddet torde det räcka med en referens, se Europadomstolens dom *James and Others v. the United Kingdom*, appl. no. 8793/79, den 21 februari 1986. För den intresserade rekommenderas Åhman, 2000, s. 159 ff. Se också Europadomstolens dom *Vendittelli v. Italy*, appl. no. 14804/89, den 18 juli 1994.

[626] Europadomstolens dom *Stretch v. The United Kingdom*, appl. no 44277/98, den 24 juni 2003, p. 32–35 samt Europadomstolens dom *Bruncrona v. Finland*, appl. no 41673/98, den 16 november 2004, p 79. Se även Europadomstolens dom *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, appl. no. 45036/98, den 30 juni 2005, p. 140, som gällde nyttjanderätt till ett flygplan.

[627] Åhman, 2000, s. 161.

[628] Se bl.a. Europadomstolens dom *Gaygusuz v. Austria*, appl. no. 17371/90, den 16 september 1996, p. 39–41.

[629] En genomgång av central praxis på området hittas hos Lind, 2009, s. 214–219.

[630] Europadomstolens beslut *Stec and others v. the United Kingdom*, appl. no. 65731/01 and 65900/01 (decision on admissibility) den 6 juli 2005, p. 51. Beslutet är inte den slutliga domen i

Om det i nationell rätt alltså finns en rätt till en social förmån av något slag, skyddas individens rätt till denna förmån av egendomsskyddet i artikel 1 tilläggsprotokoll 1 Europakonventionen. Förutsättningen är dock att den enskilda uppfyller de krav som lagstiftningen ställer upp för att ha rätt till förmånen.

Den sista frågan om vilken typ av ingrepp i egendom som äganderätten skyddar mot återstår således. Av ordalydelsen i artikel 1 tilläggsprotokoll 1 Europakonventionen följer att skyddet avser *rätt till respekt* för egendom. Inskränkningar i form av berövande av egendom ska enligt artikeln därtill vara i det *allmännas intresse* samt vara förenligt med *nationell lag* och *folkrättens allmänna grundsatser.* Därtill behöver ingreppet i egendomen vara *proportionerligt*, något som framgår av Europadomstolens praxis.[631] Detsamma, dvs. krav på lagstöd och proportionalitet gäller även för inskränkningar i form av nyttjande av egendom.[632]

När det gäller berövanden av fast eller lös egendom som dessutom är en persons hem, finns en överlappning med skyddet för ens hem enligt artikel 8 Europakonventionen. I dessa fall handlar det om ett skydd mot att vräkas. Som angetts ovan krävs dock enligt artikel 8 inte att en person äger bostaden för att hemmet ska skyddas. Målet Rousk v. Sweden synliggör hur överlappningen ser ut.[633] Målet gällde utmätning och försäljning av en bostad (en tomträtt) för indrivning av en skatteskuld. Skatteskulden var endast 6 721 kr och Europadomstolen bedömde att inskränkningen stred mot såväl egendomsskyddet (artikel 1 tilläggsprotokoll 1) som skyddet för hemmet (artikel 8) då den var oproportionerlig. När en person äger sin bostad skyddas boendet alltså parallellt av artikel 1 tilläggsprotokoll 1 och art. 8 Europakonventionen.

I de situationer där de boende inte äger sin bostad är rättsläget annorlunda. I dessa situationer kan istället en konflikt uppstå mellan ägarens intresse av att disponera sin egendom (som skyddas i artikel 1 tilläggsprotokoll 1) och de boendes intresse av att exempelvis bo kvar i bostaden (som skyddas i artikel 8). Denna potentiella konflikt har reglerats i Sverige genom bestämmelserna om hyra av bostadslägenheter i jordabalken (1970:994) samt regelverket i utsökningsbalken (1981:774).[634]

---

målet men uttalandet har citerats av domstolen vid flera tillfällen, se Europadomstolens dom *Moskal v. Poland*, appl. no. 10373/05, den 15 september 2009, p. 39 samt Europadomstolens dom *Andrejeva v. Latvia*, 55707/00, den 18 februari 2009, p. 77.

[631] Se exempelvis Åhman, 2000, s. 361 ff. samt Gauksdóttir, 2004, s. 269 ff.

[632] Det följer av såväl artikelns ordalydelse som av praxis, se bl.a. Europadomstolens dom *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, appl. no. 7151/75 och 7152/75, den 23 september 1982, p. 69.

[633] Europadomstolens dom *Rousk v. Sverige*, appl. no. 27183/04, den 25 juli 2013.

[634] Baheru, 2018, s. 88.

3.5 Sammanfattande analys och slutsatser

Rätten till bostad är en komplex och mångfacetterad mänsklig rättighet med nära och naturliga samband med flera andra mänskliga rättigheter. Som visats i kapitlet är rätten till bostad reglerad i flera olika konventioner. Rättighetens innehåll varierar mellan de olika konventionerna och kommittéerna som bevakar efterlevnaden har lagt tonvikt vid olika aspekter av rättigheten.

På ett övergripande plan kan följande sägas om rätten till bostad som mänsklig rättighet. Rätten till bostad som mänsklig rättighet baseras på den grundläggande normativa idé om att alla människor har rätt till en bostad. Som mänsklig rättighet har den grundläggande normativa idén om alla människors rätt till en bostad sedimenterats till rättens djupstruktur.[635] Som mänsklig rättighet grundas rätten till bostad i den tanken om de mänskliga rättigheterna som universella, odelbara, ömsesidigt beroende och sammanhängande.[636] De mänskliga rättigheterna vilar på flera värden, såsom mänsklig värdighet och jämlikhet.[637] Även värden om frihet (särskilt avseende de medborgerliga och politiska fri- och rättigheterna) och solidaritet (särskilt avseende de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna) är framträdande. Dessa värden har sedimenterats till rättsordningens djupstruktur och fungerar där som den värdemässiga grund som förverkligandet av rätten till bostad bör vila på. Rätten till bostad på rättens djupstruktur är samtidigt abstrakt till sin karaktär. Det krävs att rätten till bostad konkretiseras genom normer på rättens ytligare nivåer, primärt rättens ytnivå.

Rätten till bostad har i folkrätten konkretiserats genom tolkningar av framför allt de kommittéer som har i uppgift att tolka konventionerna. Bland annat har rätten till bostad av ESK-kommittén tolkats som en rätt till något mer än tak över huvudet. Rätten till bostad har i stället av ESK-kommittén och andra organ tolkats som en rätt till att ha någonstans att bo i säkerhet, frid och värdighet, något som betyder att bostaden behöver vara av viss kvalitet. Som mänsklig rättighet är utgångspunkten att rättigheten ska förverkligas gradvis genom att staterna till fullo utnyttjar sina tillgängliga resurser med alla lämpliga medel, i synnerhet genom lagstiftning. Även om utgångspunkten är ett gradvis förverkligande behöver staterna vidta vissa åtgärder omedelbart. Staterna bör prioritera de som har det sämst ställt, avseende rätten till bostad de som står längst ifrån att ha ett långsiktigt tryggt boende. Därtill har rättigheten individuella aspekter som kräver att enskildas rättigheter och värdighet respekteras. Rätten till bostad inkluderar att säkerställa tak över huvudet i akuta situationer. Akuta lösningar behöver dock vara tillfälliga, och inom rimlig tid ska de ersättas med långsiktiga boendelösningar som uppfyller kraven på lämplig bostad. När en vräkning är förestående behöver enskilda ha tillgång

---

[635] Jfr Tuori, 2013, s. 53.
[636] Se avsnitt 3.2.1.
[637] Se avsnitt 3.2.2 och 3.2.3.

till rättsmedel för att få lagligheten och proportionaliteten i vräkningen prövad och när en vräkning är ofrånkomlig behöver alternativa bostäder finnas tillgängliga. Även om dessa tolkningar i viss mån bidragit till konkretion och förståelse för vad rätten till bostad som mänsklig rättighet betyder, så är den rättsliga legitimiteten och styrkan hos dessa tolkningar låg. Kommittéernas allmänna kommenterar är exempelvis inte bindande. För Sveriges del, som inte heller ratificerat tilläggsprotokollet om individuella klagomål till ESK-kommittén eller barnrättskommittén saknas också möjlighet att driva individuella klagomål avseende kränkningar av rättigheterna i dessa konventioner. De två europeiska systerkonventionerna, den reviderade Europeiska sociala stadgan och Europakonventionen, sticker härvidlag ut genom möjligheterna att driva kollektiva klagomål till Europeiska kommittén för sociala rättigheter respektive individuella klagomål hos Europadomstolen. Sammantaget kan sägas att rätten till bostad som mänsklig rättighet fortsatt behöver konkretiseras genom de internationellrättsliga aktörernas arbete.

De mänskliga rättigheterna har kritiserats av flera skäl. Bland annat för att inte ha potential att åstadkomma jämlikhet utan att på sin höjd ge uttryck för en miniminivå.[638] Oavsett hur man förhåller sig till denna kritik så är det dock så de mänskliga rättigheterna är formulerade: som miniminormer som alla människor har legitima anspråk på för ett liv i värdighet. Samtidigt väcks en del frågor i ljuset av syftet med denna avhandling och det starka fokus vid vräkningar som syns i kommittéernas arbete. Även om vräkningar aktualiserar en rad principiellt viktiga frågor om rätten till bostad riskerar fokuset vid vräkningar att sakta ner utvecklingen av andra aspekter av rätten till bostad, exempelvis avseende ett värdigt minimum avseende enskilda som inte kan ordna bostad på egen hand.

De konventioner som har behandlats i kapitlet har olika ställning i svensk rätt. Sverige har ratificerat ESK-konventionen, men inte det till konventionen knutna tilläggsprotokollet som möjliggör individuella klagomål. Även den reviderade Europeiska sociala stadgan har ratificerats av Sverige. Barnkonventionen och Europakonventionen är såväl ratificerade som inkorporerade i svensk rätt. I vilken utsträckning svenska myndigheter och domstolar bör beakta rätten till bostad som mänsklig rättighet är således förenat med flera frågetecken som diskuteras i den följande framställningen som fokuserar på de svenska regelverk som rätten till bostad ska förverkligas genom.

I de följande kapitlen vänds blicken mot den nationella regleringen som innebär ansvar för det allmänna att förverkliga rätten till bostad. Avsikten är att undersöka hur den abstrakta normativa grundläggande idén om allas rätt till bostad konkretiseras i den nationella rättsliga regleringen.

---

[638] Jfr Moyn, 2018. Se dock även bland annat Ragnarsson, 2022.

Gold is not a human right. Housing is.

Leilani Farha [639]

[639] Farha, Leilani i *Push* [film], regisserad av Fredrik Gertten, 2019.

4 Bostadsstöd enligt socialförsäkringsbalken

4.1 Inledning till kapitlet

DET ALLMÄNNAS ANSVAR för att förverkliga rätten till bostad på nationell nivå består i huvudsak av insatser för att hjälpa enskilda med dels det så kallade anskaffningsproblemet, dvs. att få tillgång till en bostad, dels kostnadsproblemet, dvs. att ha råd att betala för en bostad. Fokus i den här avhandlingen ligger särskilt på det allmännas ansvar avseende stöd med att komma till rätta med anskaffningsproblemet. Eftersom tillgången till bostad till viss del är beroende av enskildas ekonomiska förutsättningar inkluderas dock också ekonomiska stöd till enskilda, varigenom det allmänna kan stötta enskilda med kostnadsproblemet. I det här kapitlet undersöks ekonomiska bostadsstöd som ingår i det svenska socialförsäkringssystemet. Ansvaret för utredning, beslut och utbetalning av stöden ligger hos de statliga myndigheterna Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Lagstiftningen studeras med stöd av relevanta förarbeten och prejudicerande rättspraxis.

Inom ramen för det svenska socialförsäkringssystemet finns tre typer av bostadsstöd. Bostadsstöden, som regleras i socialförsäkringsbalken, utgörs av *bostadsbidraget* (som kan betalas ut till barnfamiljer och till unga vuxna mellan 18 och 28 år), *bostadstillägget* (som kan betalas ut till den som får sjukersättning, pension eller vissa liknande förmåner) samt *boendetillägget* (som kan betalas ut till den som fått tidsbegränsad sjukersättning eller aktivitetsersättning). Bostadsstöden är inkomstprövade och regelverken är detaljerade vilket ger relativt sett litet utrymme för skönsmässiga bedömningar av ansvarig myndighet. Socialförsäkringen är därtill ett område som ofta är föremål för reformer, och bostadsstöden är inget undantag.[640] Inte sällan är det fråga om finanspolitiska reformer där riksdagen genom statsbudgeten ändrar innehållet i regleringen. Exempelvis kan här nämnas den höjning av bostadsbidraget som gjordes i samband med Covid-19-pandemin 2020-2021 samt

[640] Försäkringskassans vägledning 2004:10 Version 21 *Bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar*, s. 12 f.

föreslagna ändringar våren 2023 med anledning av kraftigt ökade priser på uppvärmning och hushållsel.[641]

Undersökningen i kapitlet rör primärt de övergripande rättsliga karaktärsdragen hos de olika stöden, deras rättsliga konstruktion samt stödens potential att bidra till att förverkliga rätten till bostad. Detaljer i regleringen studeras endast i undantagsfall när det bedöms synliggöra principiella, för avhandlingen, viktiga frågor. I det följande analyseras de tre typerna av bostadsstöd därför med fokus på vem som är berättigad till stöd och vad stöden kan utbetalas för. Reglerna för beräkning av de olika stöden har till viss del principiell betydelse avseende stödens funktion och syften, varför dessa regler behandlas. Därtill undersöks vilken funktion stöden har i förhållande till förverkligandet av rätten till bostad. Även frågor om reglernas rättighetskaraktär samt vilka principer och värden som regleringen ger uttryck för behandlas.

4.2 Bostadsstöden är bosättningsbaserade förmåner

Bostadsstöden är så kallad bosättningsbaserade förmåner vilket innebär att den som är bosatt i landet är försäkrad enligt socialförsäkringsbalken och (om övriga förutsättningar är uppfyllda) berättigad stöd.[642] Bosatt i Sverige är enligt 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken den som har sitt egentliga hemvist i landet. Även den som kommer till Sverige och som antas komma att vistas i landet under minst ett år anses enligt 5 kap. 3 § första stycket socialförsäkringsbalken vara bosatt här. Enligt samma stycke gäller detta inte om synnerliga skäl talar emot det. Inte heller gäller det för utländska medborgare som enligt folkbokföringslagen (1991:481) inte ska folkbokföras i landet. Av andra stycket samma paragraf framgår att en person som är bosatt i Sverige och som lämnar landet fortfarande ska anses vara bosatt här i landet om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år. Särskilda bestämmelser om statsanställda (som sänds till annat land för arbete), diplomater, biståndsarbetare och utlandsstuderande finns i 5 kap. 4–8 §§ socialförsäkringsbalken. EU-medborgare som är folkbokförda i Sverige ska anses vara bosatta i landet och kan därmed vara berättigade bostadsbidrag, oavsett om de har uppehållsrätt i landet.[643]

För utländska medborgare som behöver ha uppehållstillstånd för att få befinna sig i Sverige lämnas en förmån från den dag ett sådant tillstånd börjar gälla enligt 5 kap. 12 § socialförsäkringsbalken. Om det finns synnerliga skäl får stöd dock lämnas även om uppehållstillstånd inte har beviljats.

---

[641] Prop. 2019/20:167, prop. 2021/22:269, prop. 2022/23:1 och Socialdepartementets promemoria *Förlängning och höjning av det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget med anledning av ökade levnadsomkostnader*, S2023/01136.

[642] 4 kap. 2 § 1 p., 5 kap. 9 § socialförsäkringsbalken.

[643] HFD 2014 not 20.

4.3 Bostadstillägg och boendetillägg

Bostadstillägg kan enligt 101 kap. 3 § socialförsäkringsbalken lämnas till den som får sjukersättning eller aktivitetsersättning, hel allmän ålderspension, änkepension eller pension eller invaliditetsförmån enligt lagstiftningen i en stat som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, under förutsättning att förmånen motsvarar svensk pension eller ersättning. Bostadstillägg lämnas i två former: *bostadstillägg* och *särskilt bostadstillägg*.[644] Bostadstillägget är inkomstprövat enligt bestämmelserna i 102 kap. socialförsäkringsbalken. Vid beräkningen av bostadstilläggets storlek tas hänsyn till hushållets inkomster och bostadskostnaden. Om en person som i och för sig har rätt till bostadstillägg får bostadsbidrag för boendekostnader, lämnas enligt 101 kap. 9 § socialförsäkringsbalken bostadstillägg inte för den delen av bostadskostnaden som bostadsbidraget täcker.

Bostadstillägget riktar sig primärt till pensionärer med låga inkomster samt personer som får sjukersättning eller aktivitetsersättning. Det är till stor del ett riktat bidrag som syftar till att vissa grupper med låga inkomster ska kunna betala för en bostad. Det politiska målet med bostadstillägget för personer med aktivitets- eller sjukersättning är ”att förbättra förutsättningarna för skälig bostadsstandard för dem med låg ersättning”.[645] Avseende pensionärer anges inget specifikt mål avseende bostadstillägget utan det är de övergripande målen för utgiftsområdet ”Ekonomisk trygghet vid ålderdom” som är de uttryckta politiska målen med bostadstillägget för äldre.[646]

Bostadstilläggets storlek baseras i princip helt och hållet på den enskildes boendekostnad. Hur bostadstillägget beräknas framgår av 102 kap. socialförsäkringsbalken. Bostadstilläggets storlek beror på sökandens bostadskostnad samt sökandens inkomster och förmögenhet. Hur inkomsterna beräknas framgår av detaljerade beräkningsregler i kapitlet. Reglerna kräver förhållandevis komplicerade beräkningar men kan förenklat sammanfattas som följer.

Hur bostadskostnader beaktas framgår av 102 kap. 22 – 22a §§ socialförsäkringsbalken. För personer under 66 år beaktas 96 procent av bostadskostnaden som per månad understiger 5 000 kronor för den som är ensamstående. För bostadskostnader som överstiger 5 000 kronor men inte 5 600 kronor per månad beaktas 70 procent av bostadskostnaden. Bostadskostnader över 5 600 kronor per månad beaktas inte. Ett belopp om 840 kronor ska läggas till för ensamstående och ett belopp om 420 kronor för den som är gift eller sambo. Den sökandes inkomster beaktas på så sätt att inkomster över ett fribelopp, som är 2,43

---

[644] Särskilt bostadstillägg är ett särskilt stöd som lämnas till den som får bostadstillägg (101 kap. 2 § andra stycket socialförsäkringsbalken) men vars inkomster efter avdrag för skälig bostadskostnad understiger en skälig levnadsnivå (se 102 kap. 26–30 §§ socialförsäkringsbalken).

[645] Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 10 avsnitt 3.10.2.

[646] Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 11 avsnitt 3.4.

prisbasbelopp för ensamstående och 2,2 prisbasbelopp för den som är gift eller sambo reducerar bostadstilläggets storlek.[647] En ensamstående som har inkomster under fribeloppet (dvs. under 127 575 kronor för 2023) och en bostadskostnad på 5 600 kronor eller mer kan således få maximalt 6 060 kronor per månad i bostadstillägg.

För personer över 66 år beaktas istället hela bostadskostnaden upp till 3 000 kronor i månaden, 90 procent av kostnaden mellan 3 001 kronor och 5 000 kronor, 70 procent av kostnaden mellan 5 001 kronor och 7 000 kronor samt 50 % av kostnaden mellan 7 001 kronor och 7500 kronor. Bostadskostnader över 7 500 kronor per månad beaktas inte. Ett belopp om 840 kronor ska precis som för personer under 66 år läggas till för ensamstående och ett belopp om 420 kronor för den som är gift eller sambo. Den sökandes inkomster beaktas på samma sätt som för personer under 66 år, dvs. inkomster över ett fribelopp, som är 2,43 prisbasbelopp för ensamstående och 2,2 prisbasbelopp för den som är gift eller sambo reducerar bostadstilläggets storlek.[648] Det innebär att en person med inkomster under fribeloppet (dvs. under 127 575 kronor för 2023) samt en bostadskostnad på 7 500 kr eller mer per månad kan få maximalt 7 290 kronor i bostadstillägg.

För sammanboende och gifta beaktas enligt 102 kap. 22 § tredje stycket socialförsäkringsbalken hälften av deras sammanlagda bostadskostnad i beräkningen för personer såväl under som över 66 år. Ytterligare bestämmelser om hur olika typer av inkomster samt förmögenhet påverkar rätten till bostadstillägg finns i 102 kap. socialförsäkringsbalken. *Särskilt bostadstillägg* är ett stöd som enligt 102 kap. 26–28 §§ socialförsäkringsbalken lämnas om den försäkrades inkomster efter avdrag för skälig bostadskostnad understiger en skälig levnadsnivå. Det handlar alltså om att säkerställa att enskilda tillförsäkras en viss ekonomiskt minimistandard snarare än att förverkliga rätten till bostad.

Boendetillägg kan i sin tur lämnas till den som har förlorat sin rätt till tidsbegränsad sjukersättning därför att ersättningen betalats ut under det högsta antalet tillåtna månader eller till den som förlorat sin rätt till aktivitetsersättning till följd av att personen fyllt 30 år (103 c kap. 2 § socialförsäkringsbalken). Boendetillägg lämnas vidare till den som får sjukpenning eller rehabiliteringspenning (103 c kap. 4 § socialförsäkringsbalken). Boendetillägget beräknas med grund i hushållets inkomster samt hur många barn som bor i hushållet. Helt boendetillägg lämnas med högst 84 000 kronor per år till en ensamstående och 42 000 kronor per år till en gift eller sammanboende. Till hushåll med ett barn höjs beloppet med 12 000 kronor, till hushåll med två barn höjs beloppet med 18 000 kronor och till hushåll med tre

---

[647] Av 100 kap. 3 § socialförsäkringsbalken framgår att sambor likställs med makar när det gäller bostadstillägg.

[648] Av 100 kap. 3 § socialförsäkringsbalken framgår att sambor likställs med makar när det gäller bostadstillägg.

eller flera barn höjs beloppet med 24 000 kronor. Boendetillägget baseras således inte på bostadskostnaden och utgör således i princip ett ekonomiskt stöd till en viss ekonomiskt utsatt grupp, snarare än ett bostadsstöd.

Såväl bostadstillägget och boendetillägget är i socialförsäkringsbalken uttryckta som rättigheter för enskilda. Förutsättningarna för och innehållet i förmånerna är angivet i lag och beslut av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan enligt 113 kap. 10 § socialförsäkringsbalken överklagas till förvaltningsrätt.[649]

Bostadstillägget har allt sedan dess föregångare (det kommunala bostadstillägget som infördes 1948) varit en del av det grundläggande (ekonomiska) skyddet för pensionärer.[650] 1995 ersattes det tidigare kommunala bostadstillägget med bostadstillägg till pensionärer och staten tog över ansvaret för stödet. Bostadstillägget sticker ut bland de bostadsstöd som lämnas enligt socialförsäkringsbalken på så sätt att det helt och hållet baseras på bostadskostnaden och hushållets inkomster. Det finns således en tydlig koppling mellan bostaden och stödet. Bostadstillägget riktar sig till en begränsad krets, primärt personer som erhåller sjukersättning och aktivitetsersättning samt pensionärer med låga inkomster. På så sätt är stödet ett riktat bostadsstöd som har stor potential att öka personkretsens möjligheter att betala för en bostad. Inkomstprövningens konstruktion, där boendekostnaden upp till ett visst belopp beaktas för att sedan sänkas med hänsyn till den enskildes inkomster, innebär att stödet har karaktären av en bostadssubvention för de individer och hushåll som kommer i fråga för stödet.

4.4 Bostadsbidrag

Bostadsbidrag lämnas till barnfamiljer samt unga vuxna mellan 18 och 28 år utan barn. Bostadsbidrag kan enligt 96 kap. 2 § socialförsäkringsbalken lämnas i form av bidrag till bostadskostnader till unga vuxna utan barn kan enligt och till:

1. bidrag till kostnader för bostad,
2. särskilt bidrag för hemmavarande barn,
3. särskilt bidrag för barn som bor växelvis,
4. umgängesbidrag till den som på grund av vårdnad eller umgänge tidvis har barn boende i sitt hem, och
5. tilläggsbidrag till barnfamiljer.[651]

---

[649] Jfr de kriterier som Stoor, Hollander, Gustafsson och Lind använder sig av för att avgöra om en rättighet föreligger och som diskuterats i avsnitt 2.3.1.

[650] Prop. 2000/01:140, s. 26 f.

[651] Punkten 5 avser ett särskilt tillfälligt tilläggsbidrag till barnfamiljer. Detta tilläggsbidrag har motiverats av Covid-19-pandemin under åren 2020–2022 samt de ökade priserna på framför allt uppvärmning och hushållsel under 2023, se Prop. 2019/20:167, prop. 2021/22:269, prop.

Huvudregeln är enligt 96 kap. 4 § socialförsäkringsbalken att bostadsbidrag till barnfamiljer betalas ut till den som är vårdnadshavare och som varaktigt bor tillsammans med ett barn. Bor barnet borta för vård eller undervisning under delar av året, men bor hos vårdnadshavaren under minst så lång tid som motsvarar ”normala skolferier” betalas också bostadsbidrag ut enligt andra stycket samma paragraf. Om ett barns föräldrar inte bor tillsammans men har gemensam vårdnad om ett barn betalas bostadsbidrag ut till den förälder där barnet är folkbokfört enligt 96 kap. 5 § socialförsäkringsbalken. Även en förälder som har vårdnaden om ett barn och barnet boende hos sig växelvis har enligt 96 kap. 5 a § socialförsäkringsbalken rätt till bostadsbidrag. Därtill kan bostadsbidrag enligt 96 kap. 6 § socialförsäkringsbalken lämnas till en försäkrad som på grund av vårdnad eller umgänge har ett barn boende hos sig tidvis. Om ett barn beräknas bo i ett familjehem under minst tre månader kan bostadsbidrag enligt 96 kap. 7 § socialförsäkringsbalken även betalas ut till en försäkrad som tar emot barnet för vård i familjehem. Om det finns särskilda skäl kan bostadsbidrag betalas ut även till barnets förälder eller föräldrar om barnet bor i familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende, vilket framgår av 96 kap. 8 § socialförsäkringsbalken.

Enligt 96 kap. 2 § andra stycket socialförsäkringsbalken lämnas bostadsbidrag avseende bostadskostnader för den bostad där den försäkrade är bosatt och folkbokförd. Det krävs också att den försäkrade äger eller innehar bostaden med hyres- eller bostadsrätt. För andrahandshyrning kan bostadsbidrag lämnas om hyresavtalet är skriftligt och hyresvärden, bostadsrättsföreningen eller hyresnämnden har godkänt andrahandsuthyrningen, 7 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS) 1998:9.

Vid beräkning av bostadsbidraget storlek för unga vuxna utan barn tas enligt 97 kap. 24–28 §§ socialförsäkringsbalken hänsyn till hushållets inkomster, kostnaden för boendet samt boendets storlek. Bostadsbidrag lämnas med 90 procent av bostadskostnader som överstiger 1800 kronor per månad men inte 2 600 kronor. För bostadskostnader över 2 600 kronor men inte 3 600 kronor lämnas bostadsbidrag med 65 procent. Bostadsbidrag lämnas inte för bostadskostnader avseende bostadsyta som överstiger 60 kvadratmeter. Bostadsbidraget får lämnas för högre kostnader om någon i hushållet är funktionshindrad. Bostadsbidraget minskas därtill med en tredjedel av den överskjutande inkomsten om den försäkrades inkomst överstiger 41 000 kronor per år eller 58 000 kronor för makar eller sambor. Det innebär en årlig maxinkomst om 86 720 kronor för ensamstående och 103 720 kronor för sammanboende. Bostadsbidraget minskas därtill med 15 procent av den

---

2022/23:1 och Socialdepartementets promemoria *Förlängning och höjning av det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget med anledning av ökade levnadsomkostnader*, S2023/01136.

sammanlagda förmögenheten som överstiger 100 000 kronor, avrundad nedåt till helt tiotusental kronor, 97 kap. 6-8 §§ socialförsäkringsbalken.

Vid beräkning av bostadsbidragets storlek avseende bidrag för bostadskostnader för barnfamiljer tas hänsyn till följande parametrar:

- Hushållets inkomster (97 kap. 2–5 samt 11–13 §§ socialförsäkringsbalken),
- Hushållets förmögenhet (97 kap. 6–10 §§ socialförsäkringsbalken),
- Hur många barn som bor i hushållet (97 kap. 18, 20–23 §§ socialförsäkringsbalken),
- Kostnaden för boendet (97 kap. 18 § socialförsäkringsbalken), samt
- Bostadens storlek (97 kap. 20 § socialförsäkringsbalken).

Bostadsbidraget lämnas med 50 procent av bostadskostnaden för bostadskostnader mellan 1 400 kronor och 5 300 kronor per månad för familjer med ett barn, mellan 1 400 kronor och 5 900 kronor per månad för familjer med två barn och mellan 1 400 kronor och 6 600 kronor per månad för familjer med tre barn, 97 kap. 18 § socialförsäkringsbalken. Bostadsbidrag lämnas enligt 97 kap. 17 § socialförsäkringsbalken inte för fler än tre barn. Om någon medlem i familjen är funktionshindrad får högre bostadskostnad beaktas.

Bostadens storlek påverkar bostadsbidraget enligt 97 kap. 20 § socialförsäkringsbalken på så sätt att bostadsytor som överstiger 80 kvadratmeter för hushåll med ett barn, 100 kvadratmeter för hushåll med två barn, 120 kvadratmeter för hushåll med tre barn, 140 kvadratmeter för hushåll med fyra barn, och 160 kvadratmeter för hushåll med fem eller flera barn ska bortses ifrån vid beräkningen av bostadsbidraget. Oberoende av dessa bestämmelser ska bostadskostnader upp till vissa minimibelopp alltid beaktas enligt 97 kap. 21 § socialförsäkringsbalken: 3 000 kronor för hushåll med ett barn, 3 300 kronor för hushåll med två barn, 3 600 kronor för hushåll med tre barn, 3 900 kronor för hushåll med fyra barn samt 4 200 kronor för hushåll med fem eller fler barn. Något krav på minimistorlek på bostaden finns inte. Bostadens storlek beror därtill endast på antalet kvadratmeter och inte på hur bostaden är planerad i övrigt eller antalet rum.[652] Ur perspektivet rätten till en lämplig bostad, och särskilt barns rätt till en lämplig bostad, kan utformningen således diskuteras eftersom bidraget snarast gynnar små och billiga bostäder utan att hänsyn tas till hushållets behov. Detta har förändrats genom åren, tidigare uppmuntrades istället rymliga bostäder för barnfamiljer genom miniminivåer för bostadsstorlek sattes upp för att vara berättigad bostadsbidrag.[653]

---

[652] Antalet rum är samtidigt något som ligger till grund för trångboddhetsnormer, se problematisering om trångboddhetsnormer som istället utgår från antalet rum i Sandberg, Grander, 2021, s. 21 samt Holappa, Sandberg, 2023.
[653] Jfr Enström Öst, 2006, s. 6.

I en studie från 2006 har Enström Öst undersökt effekterna av bostadsbidragets utformning avseende trångboddhet. Av undersökningen framgår att framför allt maxgränsen för vilken bostadsyta som bostadsbidrag utgår för har lett till att fler flyttar in i trångboddhet för att minska sina boendekostnader.[654] För att med säkerhet kunna uttala sig om hur bostadsbidraget och trångboddhet förhåller sig till varandra behövs troligen ytterligare studier. Ur ett rättsligt perspektiv är det dock tydligt att såväl maxtaket avseende vilken hyreskostnad bostadsbidrag lämnas för som maxtaket avseende bostadsyta (som visserligen är förhållandevis generös) kan ge incitament för barnfamiljer att inte bo större än nödvändigt, och i värsta fall inte bo i bostäder som speglar det reella behovet. Avsaknaden av en miniminivå kan helt enkelt ge incitament att bo mindre än vad som kan anses vara skäligt.

Bostadsbidraget sänks med 20 procent av inkomster som överstiger 150 000 kronor för en försäkrad eller 75 000 kronor för var och en av makar.[655] Hur bostadskostnaden ska beräknas och vilka kostnader som får räknas med finns reglerat i Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:9) om beräkning av bostadskostnader i ärenden om bostadsbidrag och familjebidrag i form av bostadsbidrag som alltjämt är gällande. Bostadsbidraget minskas därtill med 15 procent av den sammanlagda förmögenheten som överstiger 100 000 kronor, avrundad nedåt till helt tiotusental kronor, 97 kap. 6-8 §§ socialförsäkringsbalken. Vissa undantag görs för barns förmögenhet, exempelvis om barn förvärvat egendom genom gåva eller testamente, 97 kap. 9-10 §§ socialförsäkringsbalken.

De delar av bostadsbidraget som inte avser bidrag för bostadskostnader, dvs. särskilt bidrag för hemmavarande barn, särskilt bidrag för barn som bor växelvis och umgängesbidrag till den som på grund av vårdnad eller umgänge tidvis har barn boende i sitt hem, betalas istället ut enligt en schablon beroende på hur många barn det rör sig om, 97 kap. 22–23 §§ socialförsäkringsbalken. Bidraget i denna del är helt oberoende av bostadens kostnad och utgör således helt och hållet ett allmänt konsumtionsstödjande stöd snarare än ett stöd för boendekostnader.[656]

Bostadsbidraget beräknas och beslutas preliminärt baserat på en uppskattning av sökandens bidragsgrundande inkomst, 98 kap. 2 § socialförsäkringsbalken. Det preliminära bostadsbidraget betalas sedan ut månadsvis, 98 kap. 4 § socialförsäkringsbalken. Först i efterhand, i samband med att beslut om slutlig skatt har fattats, fastställs det slutliga bostadsbidraget för ett kalenderår, 98 kap. 5 § socialförsäkringsbalken. I situationer där det slutliga bostadsbidraget beräknas till ett högre belopp än det preliminära ska skillnaden enligt 98 kap. 6 § socialförsäkringsbalken

---

[654] Enström Öst, 2006.

[655] I HFD 2020 ref. 32 prövades frågan om hur bostadsbidrag ska beräknas i ett polygamt äktenskap, där den sökandes make inte bodde med den sökande.

[656] Jfr Riksrevisionens granskningsrapport RIR 2017:9 *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*, s. 18 ff.

betalas ut. Bestäms det slutliga bostadsbidraget till ett lägre belopp än det preliminära ska mellanskillnaden istället betalas tillbaka av den enskilde. Det har visat sig att sedan denna konstruktion infördes 1997, har ca en tredjedel av bidragsmottagarna fått krav på återbetalning av det preliminära bostadsbidraget.[657] Konstruktionen har kritiserats från olika håll för att drabba redan utsatta barnfamiljer hårt[658] och i augusti 2018 tillsatte regeringen en utredning som ska undersöka hur återkraven kan minska i syfte att minska skuldsättningen. [659] Utredningen lämnade sitt betänkande i januari 2022 och föreslog däri att bostadsbidraget ska grundas på aktuella månatliga inkomstuppgifter genom arbetsgivardeklarationer från Skatteverket.[660]

Det kan konstateras att bostadsbidraget i socialförsäkringsbalken i stor utsträckning är utformat som en rättighet för den enskilde. Det är i lagen reglerat vilka som har rätt till bostadsbidrag, vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att rätt till bidrag ska föreligga samt bidragets innehåll. Därtill får beslut överklagas enligt 113 kap. 10 § socialförsäkringsbalken.[661] Som ovan nämnts finns det ett visst utrymme för att beräkna bostadsbidraget till en högre nivå om någon i hushållet är funktionshindrad. I övrigt är Försäkringskassans utrymme för skönsmässiga bedömningar litet.

Syftet med bostadsbidrag till barnfamiljer och till unga utan barn har olika syften. Bostadsbidragen till unga vuxna utan barn syftar primärt till att ge personer med låga inkomster möjlighet att betala för goda bostäder.[662] Vid den senaste större reformen av bostadsbidraget i slutet av 1990-talet anförde regeringen att bostadsbidraget till barnfamiljer å andra sidan har såväl ”bostadspolitiska som familjepolitiska syften”.[663] Med detta menas att bostadsbidraget, vid sidan av att ge ”ekonomiskt svaga hushåll möjligheter att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder”, även är en viktig del av det ekonomiska familjestödet.

---

[657] Riksrevisionens granskningsrapport RIR 2018:4 *Återkrav av bostadsbidrag – lätt att göra fel*, s. 5.

[658] Boverkets rapport *Bostadsbidrag, ett rättvist bostadsstöd för barnen? - Långsiktiga effekter av 1990-talets besparingar*, december 2006 och Riksrevisionens granskningsrapport RIR 2018:4 *Återkrav av bostadsbidrag – lätt att göra fel.*

[659] Direktiv 2018:97 *Ökad träffsäkerhet och minskad skuldsättning inom bostadsbidrag och underhållsstöd*, Tilläggsdirektiv 2020:14 till Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (S 2018:13), Tilläggsdirektiv 2021:7 till Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet, BUMS (S 2018:13) samt Tilläggsdirektiv 2021:72 till Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet, BUMS.

[660] SOU 2021:101 *Träffsäkert Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet*. Betänkandet har remissbehandlats men inte lett till någon lagstiftning i denna del.

[661] Jfr de kriterier som Stoor, Hollander, Gustafsson och Lind använder sig av för att avgöra om en rättighet föreligger och som diskuterats i avsnitt 2.3.1.

[662] Prop. 1992/93:174, s. 45.

[663] Prop. 1995/96:186, s. 18.

Riksrevisionen har uttryckt det så, att syftet utöver det bostadspolitiska är att upprätthålla konsumtionsmöjligheterna hos hushåll med svag ekonomisk ställning.[664] Som sådant är syftet primärt att ge en ekonomisk grundtrygghet för barnfamiljer i perioder när de har stor försörjningsbörda. Bostadsbidragen är inkomstprövade vilket särskilt gynnar de hushåll som har de lägsta inkomsterna.[665] Bostadsbidraget ingår i politikområde Ekonomisk trygghet för familjer och barn och det politiska målet är att ”den ekonomiska familjepolitiken ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer samt minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn. Den ekonomiska familjepolitiken ska även bidra till ett jämställt föräldraskap.”[666]

Mot bakgrund av hur reglerna om bostadsbidrag för barnfamiljer är utformade och vad stöd lämnas för tycks bostadsbidraget primärt handla om att trygga (viss) social trygghet för barnfamiljer med låga inkomster snarare än att vara ett stöd för att möjliggöra efterfrågan av goda bostäder.

I en granskningsrapport från 2017 konstaterade Riksrevisionen att de hushåll som får bostadsbidrag i allt högre grad är ekonomiskt utsatta jämfört med tidigare.[667] Det sagda beror framför allt på förändringar som gjorts i regelverket sedan slutet av 1990-talet som innebär att det maximala bidraget och inkomstgränserna kraftigt understiger löneutvecklingen och till viss del även konsumentprisindex.[668] Bostadsbidraget har således kommit att koncentreras till hushåll med låga inkomster och låg relativ ekonomisk standard (hushåll som har en ekonomisk standard under 60 procent av medianstandarden).[669] År 2014 hade två tredjedelar av hushållen med bostadsbidrag inkomster med låg relativ ekonomisk standard jämfört med en tredjedel i början av 2000-talet.[670] Beloppsnivåerna avseende bostadskostnad har kritiserats för att vara alltför låga för att möjliggöra att rätten till bostad förverkligas.[671] Cirka en tredjedel av hushållen med bostadsbidrag får också försörjningsstöd.[672] Som visas nedan i kapitel 6 utgår försörjningsstödet för skäliga

---

[664] Riksrevisionens granskningsrapport RIR 2017:9 *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*, s. 5.
[665] Prop. 1995/96:186, s. 18.
[666] Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 12, avsnitt 3.4.
[667] Riksrevisionens granskningsrapport RIR 2017:9 *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*, s. 6.
[668] Riksrevisionens granskningsrapport RIR 2017:9 *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*, s. 6 och Grander, 2020, s. 92.
[669] Riksrevisionens granskningsrapport RIR 2017:9 *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*, s. 6.
[670] Riksrevisionens granskningsrapport RIR 2017:9 *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*, s. 6.
[671] Englund, 2022, s. 123 och Flinkfeldt, 2022, s. 144.
[672] Riksrevisionens granskningsrapport RIR 2017:9, Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv, s. 6.

kostnader för bostadskostnader och från försörjningsstödet räknas inkomster inklusive bostadsbidrag bort. För de hushåll som får bostadsbidrag och försörjningsstöd är skillnaden således att en del av försörjningen betalas ut av Försäkringskassan istället för kommunens socialtjänst.

Bostadsbidraget har således möjlighet att delvis öka möjligheten för hushåll med svag ekonomisk ställning att efterfråga bostäder. I sammanhanget kan det dock vara värt att nämna att tidigare studier visat att långt ifrån alla hyresvärdar accepterar bostadsbidrag som en inkomst i sina krav på blivande hyresgäster.[673] För personer som står långt ifrån bostadsmarknaden innebär bostadsbidraget således inte per automatik att möjligheterna att efterfråga bostäder ökar. Därtill är det inte möjligt att ansöka om och beviljas bostadsbidrag ”i förskott”, dvs. det är inte möjligt att inför en flytt eller ingående av ett hyresavtal få beslut om bostadsbidraget storlek.[674] Som Grander noterat är bostadsbidraget idag alltså inte utformat för att hjälpa personer som står utanför bostadsmarknaden att få en bostad.[675] Det har även diskuterats om den nuvarande konstruktionen där bostadsbidrag beslutas och utbetalas preliminärt och de därtill hörande riskerna för återkrav riskerar att leda till att enskilda avstår från att ansöka om bidraget.[676]

Bostadsbidraget är alltså ett fördelningspolitiskt verktyg med förhållandevis svag koppling till förverkligandet av rätten till bostad. Reglernas utformning som en rättighet för den enskilde innebär att den enskilde visserligen har rätt till en förmån, i detta fall ett ekonomiskt stöd, om förutsättningarna är uppfyllda. Genom regelverkets utformning där endast en liten del av bostadsbidraget de facto lämnas för bostadskostnader och med maxtak för såväl bostadskostnad (som är förhållandevis lågt) som boendeyta är uttryck för att det primära målet med bostadsbidraget inte är att förverkliga allas rätt till bostad utan snarare att stötta ekonomiskt svaga barnfamiljer. Något som naturligtvis i sin tur *kan* möjliggöra för dessa familjer att efterfråga goda bostäder. Därtill har tidigare studier visat att bostadsbidragen i stor utsträckning är utformade för personer med en relativt ordnad livssituation med en inkomst som går att beräkna i förskott och ett långsiktigt ordnat boende.[677] Mot bakgrund av de problem många har att skaffa en bostad på bostadsmarknaden idag tycks bostadsbidraget sammanfattningsvis inte vara särskilt väl utformat för att möta de behov som enskilda som inte kan ordna bostad själva möter.

---

[673] Grander, 2015, s. 182–185 samt Boverkets rapport *Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster*, 2017, s. 32.

[674] Jfr RÅ 2009 ref 87 som dock gällde fråga om den sökande var berättigad bostadsbidrag för den månad hen flyttat in i bostaden trots att inflyttningen skedde den tredje i månaden. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att det inte var möjligt med hänvisning till då gällande regler, utan den sökande beviljades bostadsbidrag fr.o.m. månaden därefter.

[675] Grander, 2020, s. 177.

[676] Grander, 2020, s. 177.

[677] Flinkfeldt, 2022, s. 144.

Sett ur perspektivet rätten till bostad kan det sägas att bostadsbidraget är såväl en bostadspolitisk som en familjepolitisk insats med syfte att stötta barnfamiljer ekonomiskt. Stödet har dock svag koppling till rätten till bostad i generell mening genom att regelverket inte säkerställer att enskilda faktiskt får tillgång till en bostad. Att bostadsbidraget inte är utformat för att uppmuntra goda och rymliga bostäder, utan istället premierar billiga och små bostäder, förstärker denna bild. Bostadsbidraget kan hjälpa enskilda med det så kallade kostnadsproblemet, men endast i liten utsträckning med anskaffningsproblemet.

4.5 Sammanfattande analys och slutsatser

I detta avslutande avsnitt ges en sammanfattande analys av de slutsatser som dragits i kapitlet. Särskilt analyseras i ljuset av studiens teoretiska utgångspunkter vilka rättsliga element som i form av principer och värden på rättens djupare nivåer som regleringen ger uttryck för. De tre olika stöd som i socialförsäkringsbalken kallas bostadsstöd och som diskuterats i detta kapitel har olika funktion. Samtliga stöd är reglerade relativt detaljerat i socialförsäkringsbalken. Som visats i kapitlet är stöden i hög grad uttryckta som rättigheter för enskilda under förutsättning att givna rekvisit är uppfyllda.[678] Utrymmet för skönsmässiga bedömningar i frågan om rätten till stöd är litet (jämfört med exempelvis rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen som behandlas nedan). Stöden är således starkt förankrade i rättsreglerna och legalitetsprincipen är framträdande i hur reglerna utformats. I denna mening är alltså stöden utformade bland annat för att tillgodose formell rättvisa genom principer om allas likhet inför lagen och formell likabehandling. Stöden har också fördelningspolitisk karaktär vilket innebär att de också grundar sig i ett värde om materiell ekonomisk rättvisa. Vid sidan av dessa värden har stöden olika grunder i materiellt hänseende, primärt rörande frågor om vilken funktion stöden tar sikte på att fylla. Ur detta perspektiv skiljer sig de olika stöden åt.

Bostadstillägget som betalas ut till pensionärer och personer med sjuk- eller aktivitetsersättning subventionerar huvudsakligen den enskildes bostadskostnad. Stödens storlek baseras på den faktiska (eller i vissa fall schabloniserade) bostadskostnaden och den enskildes inkomster och tillgångar. Stödet utgör således ett behovsprövat stöd för boendekostnader. I stor utsträckning är det därmed ett uttryck för en bostadssubvention. Detta innebär att subvention av den enskildes bostadskostnad är stödets primära funktion, något som inkomstprövningen och stödets beräkning med grund i den faktiska bostadskostnaden visar på. Stödet är alltså ett sätt

[678] I stor utsträckning är stöden alltså utformade enligt rättighetsprincipen, som Vahlne Westerhäll kallat sociala och ekonomiska rättigheter som har rättighetskaraktär, se Vahlne Westerhäll, 2002, s. 483–485.

att möjliggöra för personer med sjuk- eller aktivitetsersättning och pensionärer med låga inkomster att kunna betala för goda bostäder.

Boendetillägget ges inte för boendekostnader utan utgör ett rent ekonomiskt stöd till en begränsad ekonomiskt utsatt grupp. Till skillnad från bostadstillägget fyller boendetillägget således primärt funktionen av att ge ekonomisk trygghet för vissa grupper som annars skulle ha det svårare ekonomiskt. Det övergripande ändamålet med stödet är således ("rent") fördelningspolitiskt och kan sägas genomsyras av social trygghet för denna grupp snarare än om förverkligande av rätten till bostad.

Bostadsbidraget för barnfamiljer består av flera delar. Avseende de delar som inte baseras på boendekostnaden är syftet detsamma som boendetillägget, alltså i första hand ekonomisk trygghet i allmänhet. Det genomsyras således av social trygghet. Eftersom bostadsbidraget riktar sig till barnfamiljer är det barnfamiljers sociala trygghet som står i fokus för stödet. I den del som avser bidrag för bostadskostnader är det alltså fråga om en bostadssubvention. Denna del är dock svagare än bostadstillägget mot bakgrund av hur bidraget beräknas.

Det sagda innebär alltså att bostadsstöden i socialförsäkringsbalkens genomsyras av olika principer. Om rätten till bostad tas som utgångspunkt är det primärt bostadstillägget som genom sitt tydliga uttryck för bostadssubvention innebär att rätten till bostad är satt i centrum. Detsamma gäller till viss del för bostadsbidraget i den del som bidraget avser bostadskostnader. Övriga stöd är snarast att anse som ekonomiska bidrag för att allmänt höja konsumtionsförmågan – vilket (indirekt) naturligtvis kan öka möjligheterna att betala för en god bostad.

När det kommer till ekonomiska stöd för boendekostnader är det förenat med svårigheter i att helt hålla isär "rena" ekonomiska bidrag och bostadssubventioner. Alla ekonomiska bidrag och stöd bidrar positivt till hushålls betalningsförmåga generellt och därmed också förmågan att efterfråga en god bostad. Det kan dock diskuteras om allmänna konsumtionsstimulerande stöd har potential att förverkliga enskildas rätt till bostad. Ett stöd som ges med ett tydligt inslag av bostadssubvention har troligen större potential att förverkliga rätten till bostad. I slutändan beror effekterna naturligtvis till stor del på stödens storlek. Bostadsstöden som regleras i socialförsäkringsbalken har således potential att bidra till att lösa kostnadsproblemet, dvs. enskildas möjligheter att betala för sitt boende. Mot bakgrund av hur stöden reglerats, avsaknaden av möjlighet att ansöka om stöd i förskott (innan man flyttar till en bostad) samt att hyresvärdar kan välja om de accepterar bostadsstöd som en inkomst för blivande hyresgäster bidrar stöden endast i begränsad omfattning till lösning på anskaffningsproblemet. Anskaffningsproblemet har historiskt till stora delar lösts genom den generella bostadspolitiken. I nästa avsnitt vänds blicken mot kommunernas bostadsförsörjningsansvar, som i huvudsak handlar om att lösa anskaffningsproblemet.

Jag vill i sammanhanget särskilt stryka under att ett slopande av kravet på särskilda kommunala bostadsförsörjningsprogram m.m. inte syftar till att ändra *den hävdvunna principen om kommunernas grundläggande ansvar för boendefrågor*.

Prop. 1992/93:242, s. 20.

5 Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen

5.1 Inledning till kapitlet

KOMMUNERNA HAR HISTORISKT sett varit viktiga aktörer i förverkligandet av rätten till bostad.[679] Kommunernas insatser har, vid sidan av fattigvården (som sedermera blev socialhjälp och socialtjänst), omfattat även frågor som idag ryms inom det som kallas kommunernas bostadsförsörjningsansvar. I linje med utgångspunkterna för den generella bostadspolitiken, särskilt avsaknaden av en social bostadssektor, har kommunernas bostadsförsörjningsansvar varit en viktig del av det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad i det sociala skyddsnätet. Detta stärks ytterligare av att varken socialförsäkringsbalken eller socialtjänstlagen innehåller bestämmelser som säkerställer att enskildas rätt till bostad förverkligas.

Innebörden av kommunernas bostadsförsörjningsansvar och de skyldigheter respektive befogenheter som kommunerna haft till sitt förfogande har varierat över tid.[680] Den första lagen som innebar specifika skyldigheter för kommunerna avseende bostadsförsörjning tillkom 1947 genom lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. Lagen som innebar både befogenheter och skyldigheter för kommunerna kom att gälla fram till 1993 då lagen upphävdes. Därefter saknades reglering om kommunernas arbete med bostadsförsörjningsfrågor under ett antal år.[681] I samband med upphävandet var dock inte avsikten att kommunerna skulle sluta att ägna sig åt bostadsförsörjning – istället hänvisades till den så kallade ”hävdvunna principen om kommunernas grundläggande ansvar för boendefrågor” och det faktum att åtgärder för bostadsförsörjningen ansågs utgöra angelägenheter av allmänt intresse som var tillåtet för kommunerna att ägna sig åt i enlighet med kommunallagens bestämmelser.[682] Sedan 2001 finns återigen en lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar: lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, nedan bostadsförsörjningslagen.

---

[679] Se vidare i den historiska genomgången i avsnitt 2.2.
[680] Prop. 2000/01:26, s. 10–11.
[681] Prop. 2000/01:26, s. 11–12.
[682] Prop. 1992/93:242, s. 20. Se också Marcusson, 1992, s. 72 ff. och RÅ 1997 ref. 47.

Vad som menas med bostadsförsörjning eller bostadsförsörjningsansvar är inte definierat i lag. Istället får vägledning sökas i de olika bestämmelser som reglerar ansvaret. I snäv mening skulle kommunernas bostadsförsörjningsansvar kunna utgöras av det ansvar som följer av bostadsförsörjningslagen, primärt en skyldighet att med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen och vid behov anordna bostadsförmedling. Vid en historisk genomgång över regleringen av ansvaret är det dock tydligt att kommunernas bostadsförsörjningsansvar inneburit ett vidare ansvar som bestått av flera olika ”verktyg” för bostadsförsörjningen. Dessa ”verktyg” har reglerats i form av såväl befogenheter som skyldigheter för kommunerna. I vid mening skulle i kommunernas bostadsförsörjningsansvar kunna inkluderas alla de olika åtgärder som kommunerna kan vidta för bostadsförsörjningen. Idag baseras kommunernas arbete med bostadsförsörjning i rättslig mening både på de allmänna kompetensbestämmelserna i kommunallagen och bestämmelser i specialagar.

I det här kapitlet behandlas de regelverk som innebär skyldigheter respektive befogenheter för kommunerna på bostadsförsörjningsområdet. Sammantaget utgör dessa skyldigheter och befogenheter vad som i avhandlingen kallas kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Kapitlet inleds med vissa kommunalrättsliga och EU-rättsliga utgångspunkter som sätter regelverket avseende bostadsförsörjningsansvaret i en rättslig kontext. Därefter analyseras kommunernas skyldighet att med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen. Fokus ligger på att förstå vad kommunernas skyldigheter innebär. Vid sidan av undersökning av de traditionella rättskällorna inkluderas i denna del även undersökning av hur de två kommuner som ingår i studien uppfattar sina skyldigheter genom att riktlinjer för planering av bostadsförsörjningen från kommunerna studeras. Avsnittet följs av en undersökning av regelverket avseende allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Här inkluderas vid sidan av undersökning av det rättsliga regelverket också undersökning av såväl underrättspraxis som rört frågor om allmännyttan som analys av bolagsordningar och ägardirektiv från de två kommunerna.

De rättsliga ramarna för kommunernas bostadsförmedling samt två kommuners riktlinjer för bostadsförmedling analyseras därefter. Detta följs av en undersökning av kommunernas befogenheter att meddela enskilda hushåll stöd i form av hyresgarantier och bostadsbidrag. Utöver de olika skyldigheter och befogenheter som följer direkt av (special)lag har kommuner också visst utrymme att agera inom ramen för kommunernas så kallade allmänna kompetens, vilket analyseras avslutningsvis i kapitlet. Kommunernas handlingsutrymme enligt den allmänna kompetensen grundar sig i det lokala allmänintresset och begränsas av de kommunalrättsliga principerna som följer av 2 kap. kommunallagen. Kapitlet avslutas med en sammanfattande analys och slutsatser där även frågor om vilka principer som regelverket genomsyras av.

5.2 Utgångspunkter för kommunernas bostadsförsörjning

5.2.1 Kommunalrättsliga utgångspunkter

Kommunerna sköter enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sina angelägenheter på den kommunala självstyrelsens grund.[683] Med angelägenheter avses här såväl befogenheter som skyldigheter för kommunerna. Vanligtvis beskrivs kommunens befogenheter respektive skyldigheter/åligganden med begreppet kommunal kompetens, dvs. vad kommuner *får* respektive *ska* göra. Den kommunala kompetensen kopplas till kommunala angelägenheter genom att en angelägenhet som är kompetensenlig också betecknas som en *kommunal angelägenhet*.[684]

Den kommunala kompetensen har i doktrinen delats in på olika sätt. Ett vanligt sätt är att dela den kommunala kompetensen i två delar, dels angelägenheter som kommunen ombesörjer med stöd av 2 kap. kommunallagen (den så kallade allmänna kompetensen), dels angelägenheter som kommunen ombesörjer med stöd av andra lagar (den så kallade specialreglerade kompetensen).[685] Den specialreglerade kompetensen delas i sin tur ofta in i två delar.[686] Den första delen kan sägas utgöra en utvidgning av den allmänna kompetensen och kallas ofta tilläggskompetensen.[687] Tilläggskompetensen är huvudsakligen samlad i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter och utökar kommunernas allmänna kompetens inom olika områden. Tilläggskompetensen är fakultativ till sin karaktär och innebär således inga skyldigheter för kommunerna. Den andra delen av den specialreglerade kompetensen handlar istället om vissa obligatoriska uppgifter som kommunerna är skyldiga hantera, exempelvis socialtjänst. Andra sätt att systematisera den kommunala kompetensen har också föreslagits, bland annat genom att dela in den kommunala kompetensen i obligatoriska och frivilliga uppgifter.[688] Därutöver har en indelning i kommunens kärnområden respektive det frivilliga området föreslagits.[689]

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar grundar sig i såväl den så kallade allmänna kompetensen, tilläggskompetensen och den obligatoriska specialreglerade kompetensen. Därtill består bostadsförsörjningsansvaret av såväl befogenheter

---

[683] Se vidare i avsnitt 2.3.5.

[684] Att en kommunal angelägenhet avser just sådana angelägenheter som kommuner lagligen ombesörjer följer av 2 kap. kommunallagen.

[685] Se Örnberg, 2014, 162–166 för diskussion kring begreppsanvändningen, särskilt om begreppen kompetens, befogenhet och behörighet. I detta sammanhang räcker det att konstatera på vilket sätt begreppet kommunal kompetens används i denna avhandling. Se också Lundin, Björkman, 2020, s. 43–45 och 62–63.

[686] Se exempelvis Örnberg, 2014, s. 165 samt prop. 1990/91:117, s. 35.

[687] Örnberg, 2014, s. 165. Jfr också Marcusson, 1992, s. 44.

[688] Marcusson, 1992, s. 49.

[689] Marcusson, 1992, s. 119–123.

som skyldigheter. Bostadsförsörjningsansvaret skulle vidare kunna beskrivas som ett kommunalt kärnområde.[690] För den fortsatta framställningen är det framför allt att viktigt att förstå vad detta innebär för kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen. Den allmänna kompetensen och tilläggskompetensen utgörs av befogenheter, vilket innebär att bestämmelserna är fakultativa. Den obligatoriska specialreglerade kompetensen utgörs istället av, som namnet antyder, skyldigheter för kommunerna. Kommunernas handlingsutrymme och ansvarets karaktär är således beroende av vilken del av den kommunala kompetensen en åtgärd är rättsligt baserad på.

Utgångspunkten för kommuners allmänna kompetens är att en åtgärd ska uppbäras av ett till kommunen knutet allmänintresse för att vara kompetensenlig.[691] Därtill ringas kompetensen in av ett antal kommunalrättsliga principer som återfinns i 2 kap. kommunallagen. Principerna har utvecklats i rättspraxis men är sedan 1991 reglerade i kommunallagen.[692] Hur principerna ska förstås och systematiseras har diskuterats i doktrinen.[693] Föreliggande avhandling utgår från en systematiseringstanke som baseras på en indelning av de kommunalrättsliga principerna i två kategorier: dels kompetensbegränsade principer, dels begränsningsprinciper inom ramen för kompetensen.[694] Även andra sätt att systematisera principerna har föreslagits i doktrinen, exempelvis genom generella och speciella principer.[695] I det följande beskrivs kort vad de kommunalrättsliga principerna innebär.

Allmänintresset är alltså en utgångspunkt för kommunernas allmänna kompetens, vilket innebär att en kommunal åtgärd i princip ska uppbäras av ett till kommunen knutet allmänintresse för att vara kompetensenlig.[696] De kompetensbegränsande principerna ringar i sin tur in vilka angelägenheter som faller inom den allmänna kompetensen. De kompetensbegränsande principerna är fem till antalet. *Lokaliseringsprincipen* (2 kap. 1 § kommunallagen) innebär att kommuner får ta hand om angelägenheter som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. *Principen om förbud mot understöd till enskilda* (2 kap. 1 § kommunallagen) innebär att kommuner inte får understödja enskilda kommunmedlemmar utan stöd i lag. *Principen om förbud mot att ombesörja angelägenhet som ankommer på annan* (2 kap. 2 § kommunallagen) innebär att kommuner inte får ha

---

690 Marcusson, 1992, s. 129.
691 Jfr RÅ 1993 ref. 25.
692 Prop. 1990/91:117, s. 27 ff.
693 Se exempelvis Örnberg, 2014, s. 171–175.
694 Örnberg, 2014, s. 171–175 och Bohlin, 2016, s. 107 ff. Skälen till att denna systematik bör upprätthållas har diskuterats utförligt av bland annat Örnberg och ska inte upprepas här, se Örnberg, 2014, s. 173 ff.
695 Lundin, Madell, 2022, s. 94.
696 RÅ 1993 ref. 25.

hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om. *Principen om förbud mot spekulativ företagsamhet* (2 kap. 7 § kommunallagen) innebär att kommuner får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna. *Principen om förbud mot understöd av enskilda näringsidkare* (2 kap. 8 § kommunallagen) innebär att kommuner får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen, men individuellt inriktade stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det.

Begränsningsprinciperna inom ramen för kompetensen är tre till antalet. *Likställighetsprincipen* (2 kap. 3 § kommunallagen) innebär att kommuner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. *Självkostnadsprincipen* (2 kap. 6 § kommunallagen) innebär att kommuner inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Slutligen innebär *principen om förbud mot retroaktiva beslut* (2 kap. 4 § kommunallagen) att kommuner inte får fatta beslut med tillbakaverkande kraft till nackdel för medlemmarna. Sådana beslut får dock fattas om det finns synnerliga skäl för det.

Det har vidare argumenterats för att 1 kap. 2 § regeringsformen kan utgöra tolkningsdata vid tillämpningen av andra rättsregler och även få betydelse som underlag för laglighetsprövningen i mål om överklagade kommunala beslut.[697] Av 1 kap. 2 § regeringsformen följer att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten och att det allmänna särskilt ska trygga rätten till bland annat bostad. Det anförda argumentet innebär alltså att bestämmelsen i regeringsformen kan utgöra ett rättsligt argument för att en viss kommunal åtgärd är kompetensenlig (men innebär inga skyldigheter för kommunerna).[698]

Den kommunalrättsliga grund som nu beskrivits är viktig för att förstå den kommunalrättsliga kontext som reglerna om kommunernas bostadsförsörjningsansvar – och därmed kommunernas ansvar att förverkliga rätten till bostad – existerar i. Som nämndes kort i kapitlets inledning utgörs kommunernas bostadsförsörjningsansvar av såväl skyldigheter som befogenheter. Dessa skyldigheter och befogenheter grundar sig i såväl den allmänna som specialreglerade kompetensen. Utöver att kommunerna behöver förhålla sig till de nationella reglerna och principerna behöver kommuner också beakta vissa EU-rättsliga bestämmelser, särskilt i frågor om statsstöd, vilket behandlas i nästa avsnitt innan kommunernas specifika befogenheter och skyldigheter på bostadsförsörjningsområdet undersöks.

---

[697] Petrén, Ragnemalm, 1980, s. 20 och Örnberg, 2014, s. 61.
[698] Petrén, Ragnemalm, 1980, s. 20 och Örnberg, 2014, s. 61.

5.2.2 EU-rättsliga utgångspunkter

Vid sidan av kommunallagens bestämmelser och de övriga nationella regelverk som berör kommunernas bostadsförsörjningsansvar behöver kommunerna beakta vissa EU-rättsliga bestämmelser. Samarbetet inom EU bygger i grund och botten på marknadsfriheter, framför allt fri rörlighet för varor, kapital, tjänster och personer. Under åren har dock andra aspekter, inte minst i fråga om mänskliga rättigheter (inklusive sociala rättigheter), fått allt större plats inom EU-rätten.[699] Det regelverk som, utöver de mänskliga rättigheterna, framför allt aktualiseras i bostadsförsörjningsfrågor handlar om statsstöd.

Förhållandet mellan EU:s statsstödsregler och svensk bostadsförsörjning har behandlats tidigare i svenska rättsvetenskapliga undersökningar.[700] Därtill har frågor om statsstöd i förhållande till kommunala bostadsbolag diskuterats i ett flertal förarbeten.[701] Det finns också en omfångsrik praxis från EU-domstolen som rör statsstödsreglerna. Någon utförlig analys av statsstödsregelverkets förhållande till kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska inte göras i denna avhandling. Däremot ska grunderna för statsstödsreglerna beskrivas eftersom de, vid sidan av de nationella kommunalrättsliga regelverken, sätter ramar för kommunernas arbete med bostadsförsörjning.

Statsstödsreglerna återfinns i huvudsak i artikel 107-109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, nedan funktionsfördraget. Av artikel 107.1 följer att stöd som ges av en medlemsstat och som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion är oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna om inte annat föreskrivs i fördragen. Även kommunala stöd utgör statsstöd i artikelns mening.[702] Av artikel 107.2 och 107.3 framgår att stöd under vissa förutsättningar är eller kan vara tillåtna.[703] Kommissionen har enligt artikel 108 i uppgift att både förhandsgranska stöd, som av medlemsstaterna ska anmälas till kommissionen, och även granska befintliga stöd.[704]

Vad som utgör ett företag har avseende statsstödsreglerna en EU-rättslig definition och innebörd som omfattar ”varje enhet som utövar ekonomisk verksamhet,

---

[699] Dessa frågor behandlas ovan i avsnitt 3.3.1. Jfr också Lind, 2009, s. 317–318.

[700] Norberg, 1999, Madell, 2011, särskilt s. 68–71, Hettne, 2012, s. 227–257, Indén, 2013, Hettne, 2018, Wehlander, 2015, Carlquist, 2021 och Hedelin, 2023. Se också Neergaard, 2013, s. 205–244 och Örnberg, 2014, s. 240–247.

[701] SOU 2008:38, Ds 2009:60, prop. 2009/10:185, SOU 2015:58.

[702] EU-domstolens dom den 14 oktober 1987 i mål nr 248/84 *Federal Republic of Germany v Commission of the European Communities*, ECLI:EU:C:1987:437.

[703] Avseende undantag generellt se vidare i exempelvis SOU 2015:58, s. 143 ff.

[704] Örnberg, 2014, s. 226.

oavsett enhetens rättsliga form och sättet för dess finansiering".[705] Detta innebär att ur EU-rättslig synvinkel omfattas såväl privatägda företag som offentligt (av kommun eller stat) ägda företag. Därtill kan även myndigheter, eller en viss verksamhet hos en myndighet, anses utgöra företag, om verksamheten klassificeras som ekonomisk verksamhet.[706]

Från statsstödsreglerna görs enligt artikel 106.2 funktionsfördraget vissa undantag för *tjänster av allmänt intresse*. Det handlar om stöd till företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.[707] Det åligger kommunen att utreda och bedöma vad som är en tjänst av allmänt intresse och därmed anförtro ett företag (i EU-rättslig mening, dvs. även verksamhet som sköts av kommunen omfattas) att tillhandahålla tjänsten.[708] Tjänster av allmänt intresse omfattar en rad olika typer av tjänster. Till att börja med kan sägas att tjänster av allmänt intresse kan vara av både ekonomisk och icke-ekonomisk art.[709] En särskild typ av tjänster som är relevanta för denna studie är *sociala tjänster av allmänt intresse*, som i sin tur kan vara av såväl ekonomisk som icke-ekonomisk art.[710] Av artikel 2 protokoll nr 27 till funktionsfördraget framgår att fördragen inte påverkar medlemsstaternas möjlighet att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt intresse som *inte* är av ekonomisk art. Utrymmet för tjänster som inte är av ekonomisk art är troligen litet, och frågan avgörs ytterst av EU-domstolen.[711] Mot bakgrund av att bostäder alltid har fördelats på en marknad och därigenom också genererat ett pris är det svårt att se att någon del av bostadsförsörjning skulle utgöra tjänster av icke-ekonomisk art.[712]

Kommissionen har i ett meddelande anfört två huvudkategorier av tjänster som, utöver vårdtjänster, omfattas av begreppet sociala tjänster: För det första omfattas lagstadgade och kompletterande sociala trygghetssystem som täcker de största riskerna i livet, såsom de som är relaterade till hälsa, åldrande, arbetsolyckor, arbetslöshet, pension och funktionshinder. För det andra omfattas andra viktiga tjänster som tillhandahålls direkt till individen som spelar en roll som

---

[705] EU-domstolens dom den 23 april 1991 i mål nr C-41/90 *Klaus Höfner och Fritz Elser mot Macrotron GmbH*, p. 21. Se också vidare i Örnberg, 2014, s. 234 ff.

[706] Örnberg, 2014, s. 236.

[707] Hedelin, 2023, s. 415.

[708] Prop. 2016/17:171, s. 153 och Hedelin, 2023, s. 416–417.

[709] Kommissionens meddelande KOM(2011) 900 den 20 december 2011 *En kvalitetsram för tjänster av allmänt intresse i Europa*.

[710] Kommissionens meddelande KOM(2006) 177 den 26 april 2006, Genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: *Sociala tjänster av allmänt intresse i Europeiska unionen*.

[711] Hettne, 2012, s. 230.

[712] Se exempelvis Örnberg, 2014, s. 243 och Lind, 2009, 367 ff., som konstaterar att även frågor om t.ex. hälso- och sjukvård och skola i viss omfattning kommit att betraktas som tjänster av ekonomisk art.

förebyggande faktor och främjar den sociala sammanhållningen och består av anpassad hjälp för att underlätta social integration och skydda grundläggande rättigheter. Fyra typer av tjänster ingår enligt kommissionen i denna andra kategori: 1) hjälp till personer i en svår livs- eller krissituation, 2) verksamhet för att integrera deltagare i samhället, 3) integration av personer med långvariga hälsoproblem eller funktionshinder och slutligen 4) *subventionerade bostäder för socialt svagare medborgare och grupper*.[713]

För att stöd till företag (i EU-rättslig mening) *inte* ska utgöra ett statsstöd enligt artikel 107.1 funktionsfördraget har EU-domstolen uppställt ett antal kriterier, de så kallade Altmark-kriterierna:

1. För det första skall det mottagande företaget faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter skall vara klart definierade.
2. För det andra skall de kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknas vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt.
3. För det tredje får ersättningen inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst på grundval av fullgörandet av dessa skyldigheter.
4. För det fjärde skall, när det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande, storleken av den nödvändiga ersättningen ha fastställts på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag som är utrustat med transportmedel som är lämpliga för att fullgöra den allmänna trafikplikt som ålagts det skulle ha åsamkats vid fullgörandet av trafikplikten, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid skulle ha erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av trafikplikten.[714]

Kommissionen har efter Altmark-domen i en förordning och ett beslut tydliggjort under vilka förutsättningar stöd får lämnas utan hinder av statsstödsreglerna trots att de inte omfattas av de fyra ovan nämnda kriterierna. Av förordningen framgår att stöd till ett företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som inte uppgår till mer än 500 000 euro över en treårsperiod inte är att anse som

---

[713] Kommissionens meddelande KOM(2006) 177 den 26 april 2006, Genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: *Sociala tjänster av allmänt intresse i Europeiska unionen*.

[714] EU-domstolens dom den 24 juli 2003 i mål nr C-280/00 *Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, p. 95.

ett stöd som omfattas av artikel 107.1 och behöver således inte anmälas till kommissionen.[715]

Av kommissionens beslut på samma tema framgår under vilka villkor statligt stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt intresse är förenligt med den inre marknaden och undantaget från anmälningsskyldigheten eftersom de kan anses vara förenliga med 106.2 i funktionsfördraget.[716] För att omfattas av undantaget i beslutet krävs att något av villkoren i punkterna a-e i beslutets artikel 1 är uppfyllda. Av punkten c framgår att bland annat ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som uppfyller sociala behov när det gäller sjuk- och långtidsvård, barnomsorg, tillträde till och återinträde på arbetsmarknaden, *socialt subventionerade bostäder* och vård och social integrering av sårbara grupper omfattas av beslutet.[717] Vidare krävs enligt artikel 4 i beslutet att aktuellt företag ska ha fått uppdraget att tillhandahålla tjänsten genom en eller flera officiella handlingar. Artikel 4 innehåller därutöver information om vad handlingen ska innehålla. Ersättningen till företaget får enligt artikel 5 inte överstiga vad som krävs för att täcka nettokostnaden för att fullgöra skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster, inklusive en rimlig vinst. Ytterligare bestämmelser med villkor under vilka stöd får lämnas finns i beslutet.[718] Det innebär alltså att stöd till ett företag (i EU-rättslig mening) avseende tillhandahållande av socialt subventionerade bostäder är tillåtet under förutsättning att övriga villkor i beslutet är uppfyllda.

Statsstödsregelverket är sammantaget omfångsrikt och här har endast översiktligt innehållet i de rättsakter och rättspraxis som bedöms vara mest relevant för kommunernas bostadsförsörjning berörts. Slutsatsvis kan konstateras att företag i EU-rättslig mening omfattar såväl privaträttsliga subjekt som offentligrättsliga subjekt om de tillhandahåller tjänster. Det saknar således betydelse ur statsstödsynpunkt om en tjänst tillhandahålls av kommunen själv, ett kommunägt bolag eller

---

[715] Kommissionens förordning nr 360/2012 av den 25 april 2012 *om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*.

[716] Kommissionens beslut (2012/21/EU) den 20 december 2011 *om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*.

[717] Kommissionens beslut (2012/21/EU) den 20 december 2011 *om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.*

[718] Kommissionens beslut (2012/21/EU) den 20 december 2011 *om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.*

ett privaträttsligt bolag.[719] Det finns undantag från statsstödsreglerna för bland annat tillhandahållande av socialt subventionerade bostäder, som alltså kan utgöra en tjänst av allmänt intresse. Om en kommun väljer att tillhandahålla subventionerade bostäder behöver de ovan nämnda EU-reglerna beaktas.[720]

I följande avsnitt behandlas kommunernas skyldigheter respektive befogenheter på bostadsförsörjningens område. Först vänds blicken mot kommunernas skyldighet att enligt bostadsförsörjningslagen med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen.

5.3 Planering för bostadsförsörjningen

5.3.1 Kommunerna är skyldiga att planera för bostadsförsörjningen

En naturlig utgångspunkt för studiet av kommunernas bostadsförsörjningsansvar är bostadsförsörjningslagen. Av lagen följer bestämmelser om kommunernas planering med bostadsförsörjning samt bostadsförmedling. I det här avsnittet behandlas regelverket kring kommunernas planering för bostadsförsörjningen.[721]

Kommunernas skyldigheter enligt bostadsförsörjningslagen framgår huvudsakligen av 1 §. Enligt bestämmelsen *ska* varje kommun med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen anges i samma bestämmelse vara tudelat: dels att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder, dels att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Enligt regeringen avsågs med goda bostäder inte bara kvaliteten hos bostaden i sig, utan även boendemiljön i stort.[722] ”Bostadsområdena är av grundläggande betydelse för de enskildas möjlighet till stimulans och personlig utveckling” uttrycktes det i propositionen.[723] Det är tydligt att syftet i mångt och mycket handlar om att förverkliga rätten till en lämplig bostad för alla, även om det i bestämmelsen inte är uttryckt med bostaden som rättighet i centrum.[724] Avseende syftet att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs framgår av förarbetena att avsikten inte är det enbart ska handla om nybyggnation av bostäder, utan även ombyggnation, ändringar och

---

[719] Kommunernas möjligheter att stödja privata företag är dock begränsad enligt principen om förbud mot understöd till enskilda näringsidkare, 2 kap. 8 § kommunallagen. Se diskussion om detta nedan i avsnitt 5.7.

[720] Observera avseende stöd till privata bolag att ett stöd kan vara tillåtet enligt EU-rätten men ändå strida mot den kommunalrättsliga principen om förbud mot understöd till enskild näringsidkare enligt 2 kap. 8 § kommunallagen, se avsnitt 5.2.1 ovan.

[721] Kommunal bostadsförmedling behandlas i avsnitt 5.5 nedan.

[722] Prop. 2000/01:26, s. 16–17 och 50.

[723] Prop. 2000/01:26, s. 16.

[724] Jfr bland annat med ESK-kommitténs sju aspekter av rätten till lämplig bostad som diskuterats tidigare.

kompletteringar i befintligt bostadsbestånd, samt andra åtgärder som är lämpliga (av bostadsförsörjningsskäl).[725] Någon skyldighet att faktiskt vidta åtgärder för att förverkliga rätten till bostad eller bidra till bostadsförsörjningen innehåller dock inte lagen.

Vid planeringen för bostadsförsörjningen ska kommunen vidare enligt 1 § andra stycket bostadsförsörjningslagen samråda med andra berörda kommuner och ge länsstyrelsen, aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig. Detta krav på kommunerna tillkom genom ändringar i lagen den 1 januari 2014 (enligt lagens tidigare lydelse skulle kommunerna samråda med andra kommuner om det behövdes).[726] Genom ändringen tydliggjordes vikten av att regionala perspektiv beaktas vid planeringen för bostadsförsörjningen. Vilka kommuner som är berörda och därmed ska samrådas med regleras inte i lagen utan blir en fråga för respektive kommun att avgöra, utifrån de lokala förutsättningarna baserat på var i landet kommunen ligger och vad som föreslås i riktlinjerna.[727]

Vidare framgår av 1 § tredje stycket bostadsförsörjningslagen att det är kommunfullmäktige som ska besluta om riktlinjerna och att det ska ske varje mandatperiod eller om förutsättningarna för antagna riktlinjer ändras. Vad som avses med mandatperiod är inte definierat i lagen och vägledning ges heller inte i förarbetena. Två alternativ föreligger: antingen avses tiden från att fullmäktige samlas till dess att en ny fullmäktige samlas efter ett val (oavsett om det är fråga om ordinarie val eller extra val) eller så avses de fyra år som löper mellan två ordinarie val.[728] Oavsett vad som avses med mandatperiod ska således fullmäktige regelbundet besluta om riktlinjer. Att det av lagen framgår att det är fullmäktige som ska besluta om riktlinjer innebär att det inte är möjligt för fullmäktige att delegera denna beslutanderätt till någon nämnd eller liknande (jfr 5 kap. 1 § andra stycket kommunallagen).

Skyldigheten för kommunerna att planera för bostadsförsörjningen har vissa likheter med hur motsvarande skyldigheter för kommunerna reglerades i den första lagen på området, lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. Då var kommuner med fler än 10 000 invånare (och andra kommuner som Kungl. Maj:t bestämde) enligt 3 § i 1947 års lag ålagda att ”till ledning för kommunens framtida åtgärder med avseende på bostadsproduktionen inom kommunen uppgöra bostadsförsörjningsplan.” I det förslag som

[725] Prop. 2000/01:26, s. 50.
[726] Prop. 2012/13:178, s. 10–13.
[727] Prop. 2012/13:178, s. 12.
[728] Jfr 5 kap. 3 § samt 5 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen.

regeringen la fram till riksdagen fanns ytterligare en bestämmelse med. Genom förslaget, som alltså aldrig klubbades igenom i riksdagen,[729] ålades kommunerna att

> till främjande av bostadsförsörjningen inom kommunen vidtaga alla de åtgärder i fråga om planläggning av byggnadsproduktionen, initiativtagande till bildandet av allmännyttiga bostadsföretag och ledning av bostadsproduktionen, som erfordras för att åstadkomma en tillfredsställande tillgång på fullvärdiga bostäder inom kommunen.[730]

Regeringens avsikt var att kommunernas skyldigheter att vidta åtgärder för att faktiskt ”bostadsförsörja” skulle vara tydliga. Bestämmelsen infördes dock aldrig och kommunernas *skyldigheter* har sedan införande av 1947 års lag i huvudsak varit begränsade till att planera för bostadsförsörjningen.[731] Ändringar i lagen 1967 innebar att de kommuner som Kungl. Maj:t bestämde, och därmed inte bara kommuner med fler än 10 000 invånare, omfattades av skyldigheten att ”fortlöpande upprätta bostadsbyggnadsprogram i syfte att främja att bostadsbyggandet inom kommunen förberedes och genomföres på ett ändamålsenligt sätt”.[732] 1975 ändrades regeln på så sätt att samtliga kommuner omfattades av kravet på att fortlöpande upprätta bostadsbyggnadsprogram.[733]

Bostadsbyggnadsprogram ersattes 1978 med begreppet bostadsförsörjningsprogram, något som motiverades med att kommunerna behövde arbeta bredare med bostadsförsörjningsfrågor än att enbart ta fram program för bostadsbyggnad.[734] 1984 ändrades lagen återigen och kommunerna blev skyldiga att ”bedriva bostadsförsörjningsplanering i syfte att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen inom kommunen förbereds och genomförs”.[735] Utöver skyldigheten att på olika sätt planera för bostadsförsörjningen har det under åren funnits diverse åligganden för kommunerna att exempelvis förmedla statliga lån och bidrag m.m. Idag saknas sådana skyldigheter och kommunernas skyldigheter inom ramen för bostadsförsörjningsansvaret består idag primärt av skyldigheten att med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen.

---

[729] Se Nilsson, 2021, s. 116 ff. för diskussion om denna bestämmelse som ”försvann”. Se också avsnitt 2.2.3 ovan där frågan också diskuteras.
[730] Prop. 1947:259, s. 2.
[731] Enligt 1947 års lag var kommunerna även skyldiga att förmedla statliga lån och bidrag.
[732] SFS 1967:309 och prop. 1967:101, s. 2–3.
[733] SFS 1975:131 och prop. 1975:15, s. 3.
[734] SFS 1978:379 och prop. 1977/78:93, s. 4 och 147 ff.
[735] SFS 1984:35 och prop. 1983/84:40, bilaga 9.3, s. 142.

5.3.2 Krav på riktlinjernas innehåll och utredningsunderlag

När den nu gällande bostadsförsörjningslagen först trädde i kraft år 2001 preciserades inte vad riktlinjerna för bostadsförsörjningen skulle innehålla. 2014 ändrades dock lagen och sedan dess framgår i 2 § bostadsförsörjningslagen att riktlinjerna för bostadsförsörjningen minst ska innehålla uppgifter om:

1. kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet,
2. kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål, och
3. hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Genom detta tillägg preciserades i viss mån kommunernas skyldigheter. I propositionen som ligger till grund för ändringen utvecklar regeringen vad som avses med dessa obligatoriska delar i riktlinjerna. Avseende första punkten om *kommunens mål för bostadsbyggandet och utvecklingen av bostadsbeståndet* ger regeringen några exempel på vad som *kan* avses:

> kommunens intentioner om hur bostadsbeståndet i sin helhet ska utvecklas avseende såväl volym som standard i beståndet. Ytterligare en aspekt kan vara beståndets sammansättning fördelat på hustyp och upplåtelseform. […] Bostadsbeståndets utveckling i sin helhet med hänsyn till ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensioner kan också beaktas.[736]

Särskilt intressant för avhandlingens syfte är det att studera sociala dimensioner av bostadsbeståndets utveckling. Av propositionen framgår att regeringen med socialt hållbar utveckling avsåg att kommunerna kan ”ta hänsyn till alla grupper i samhället”.[737] Mycket mer än så sägs dock inte om planeringen för att gynna socialt hållbar utveckling. Kommunerna är till stor del fria att själva välja hur och i vilken utsträckning sociala (och andra) dimensioner av bostadsbeståndets ska utvecklas. Boverket skriver i sin handbok *Planering för bostadsförsörjningen* om målen för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet att kommunen kan ha mål på ”olika nivåer”.[738] Med det menas att kommunen kan ha både övergripande mål för hela kommunens bostadsförsörjning och mer specifika mål som kan svara mot de behov som finns i kommunen. Sådana mål kan enligt Boverket svara exempelvis mot vissa gruppers behov eller vissa andra bostadspolitiska ambitioner.

---

[736] Prop. 2012/13:178, s. 15.

[737] Prop. 2012/13:178, s. 16.

[738] Boverket, Lokala bostadspolitiska mål, 2023, https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/att-ta-fram-riktlinjer/riktlinjer-for-bostadsforsorjningen/kommunens-mal-for-bostadsbyggande-och-utveckling-av-bostadsbestandet/, hämtad den 21 juli 2023.

Inför ändringen av bostadsförsörjningslagen 2014 kom från remissinstanserna viss kritik mot skyldigheten att ta fram riktlinjer för att planera bostadsförsörjningen.[739] Särskilt vissa små kommuner som kännetecknades av utflyttning ansåg att det inte var en angelägen fråga att arbeta med bostadsplanering. Regeringen anförde dock att det är angeläget att alla kommuner arbetar med bostadsförsörjningen utifrån sina förutsättningar.[740] Det är således tydligt att regeringen ansåg att bostadsförsörjningen är en angelägenhet som samtliga kommuner ska ägna sig åt. Eftersom riktlinjerna inte enbart strävar till att möjliggöra *fler* bostäder, är det rimligt att samtliga kommuner planerar för bostadsförsörjningen utifrån sina förutsättningar och behov.

I riktlinjerna ska dessutom enligt 2 § första stycket andra punkten *planerade insatser för att nå uppsatta mål* beskrivas. Vad som i detalj avses framgår inte av lagen men av förarbetena framgår att regeringen avsåg ”planerade insatser, så som metoder, medel, strategier eller specifika åtgärder som kommunen planerar för att nå de uppsatta målen”.[741] Insatserna kan således skifta från mer abstrakta (metoder, medel och strategier) till mer konkreta (specifika åtgärder). Här har kommunerna stora möjligheter att faktiskt planera för insatser som svarar mot både behoven i kommunen och de mål som kommunen satt upp. Kommunernas mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet är enligt 2 § första stycket 1 p. bostadsförsörjningslagen alltså en av de obligatoriska uppgifterna som ska ingå i riktlinjerna. Åtgärderna som planeras behöver dock inte begränsas till detta utan kan lämpligen även innehålla planering för alla de åtgärder som behöver vidtas för att målen med bostadsförsörjningen ska uppnås. [742] Exempelvis kan kommuner, mot bakgrund av kommunens behov, planera åtgärder som syftar till att enskilda som står långt från bostadsmarknaden får tillgång till goda bostäder. Vilka åtgärder som är lämpliga beror på den specifika kommunens behov och vad som är tillåtet att göra ringas in av den kommunala kompetensen. Det är således inte reglerat att en kommun behöver vidta några åtgärder eller att åtgärderna ska svara mot vissa behov eller mål. Istället har lagstiftaren lämnat till kommunerna att bestämma såväl vilka mål som ska ställas för bostadsförsörjningen liksom vilka åtgärder som ska vidtas för att uppfylla målen.

Därutöver ska det av riktlinjerna enligt 2 § första stycket tredje punkten framgå *hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.* Punkten är relativt tydlig och

---

[739] Denna skyldighet fanns dock redan i lagen.
[740] Prop. 2012/13:178, s. 16.
[741] Prop. 2012/13:178, s. 16.
[742] Boverket listar kommunens olika verktyg för bostadsförsörjningen i sin handbok, Boverket, Kommunens verktyg, 2023, https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/kommunens-verktyg/, hämtad den 31 juli 2023.

poängterar vikten av att beakta nationella och regionala perspektiv i planeringen för bostadsförsörjningen. För att kunna ta hänsyn till dessa mål behöver kommunen således inhämta information om målen, analysera dem och redogöra för hur hänsyn har tagits till dem.

Uppgifterna i riktlinjerna ska enligt 2 § andra stycket bostadsförsörjningslagen särskilt grundas på en analys av

1. den demografiska utvecklingen,
2. marknadsförutsättningarna, och
3. vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden.

Andra stycket ändrades under hösten 2022. Tidigare skulle uppgifterna grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar. Enligt regeringen omfattar en analys av marknadsförutsättningarna en analys av efterfrågan varför detta uttryckliga krav togs bort.[743] Avsikten med ändringen från analys av bostadsbehovet för särskilda grupper till ”vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden” var enligt regeringen att analysen bättre skulle fånga alla relevanta bostadsbehov som finns i kommunen.[744]

Sammanfattningsvis ställer bostadsförsörjningslagen krav på kommunerna att med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen, men några krav att vidta åtgärder för att främja bostadsförsörjningen innehåller inte lagen. Skyldigheten innefattar istället för kommunerna att sätta upp egna mål, själva planera vilka insatser som behövs för att nå målen samt redogöra för hur kommunen beaktat relevanta nationella och regionala mål. Därtill är det reglerat vad riktlinjerna ska baseras på.

5.3.3 Förhållandet mellan kommun och stat avseende bostadsförsörjning

Genom de statliga myndigheterna länsstyrelserna och Boverket ger staten kommunerna stöd i bostadsförsörjningsarbetet. Därtill följer statliga myndigheter upp kommunernas bostadsförsörjningsarbete. När bostadsförsörjningslagen först trädde i kraft angavs i lagen att länsstyrelsen skulle lämna kommunen råd, information och underlag för planeringen av bostadsförsörjningen. Sedan ändringar i lagen 2014 tillades i nuvarande 3 § bostadsförsörjningslagen en bestämmelse om att länsstyrelsen även ska uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd. Skälet till länsstyrelsens delvis utökade engagemang i frågorna var främst att regeringen ansåg ett behov av ökat regionalt perspektiv på

[743] Prop. 2021/22:95, s. 12–13.
[744] Prop. 2021/22:95, s. 13–14. Se också SOU 2018:35, s. 119–120.

planeringen för bostadsförsörjningen. Enligt 2 § förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar, som kompletterar bostadsförsörjningslagen, ska länsstyrelsen i en skriftlig rapport analysera bostadsmarknaden i länet. Utöver bostadsmarknadsanalysen ska länsstyrelsen enligt samma bestämmelse rapportera:

- hur kommunerna lever upp till kraven enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar,
- hur länsstyrelsen lever upp till kraven i 3 § lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, och
- hur planeringen av bostadsförsörjningen samordnas inom kommunen, med andra kommuner och regionalt.

Rapporten ska lämnas till Boverket årligen och Boverket ska enligt 3 § samma förordning stödja länsstyrelserna i deras arbete enligt såväl förordningen som enligt 3 § bostadsförsörjningslagen. Mot denna bakgrund ansågs utökningen av länsstyrelsens ansvar inte vara alltför betungande.[745]

Sedan den 1 oktober 2022 följer vidare av 2 § tredje stycket bostadsförsörjningslagen att kommunens analys som ligger till grund för kommunens riktlinjer ska genomföras med ett underlag som Boverket förser kommunen med. Av propositionen som låg till grund för tillägget i bostadsförsörjningslagen framgår att Boverket redan har tagit fram en rapport[746] med förslag på kriterier och mått för att definiera och mäta den behovsbaserade bostadsbristen.[747] Utifrån dessa kriterier och statistiska data har Boverket beräknat hur stor andel av befolkningen som lever i en orimlig boendesituation på nationell, regional och lokal nivå. Utöver dessa beräkningar ska regeringen också ge Boverket i uppgift att bedöma och redovisa vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden, och att förse kommunerna med ett underlag baserat på dessa bedömningar.[748]

Utöver länsstyrelsernas och Boverkets uppgifter följer av 5 och 6 §§ bostadsförsörjningslagen kommunernas förhållande till staten avseende ansvaret för bostadsförsörjningen. Av 5 § framgår att kommunen ska lämna regeringen de uppgifter om kommunens bostadsförsörjningsplanering som regeringen begär. Enligt propositionen ska någon regelbunden inhämtning av sådana uppgifter inte göras utan bestämmelsen ska tillämpas restriktivt.[749]

---

[745] Prop. 2012/13:178, s. 18–19.
[746] Boverkets rapport 2020:21 *Mått på bostadsbristen – Förslag på hur återkommande bedömningar ska göras.*
[747] Prop. 2021/22:95, s. 15.
[748] Prop. 2021/22:95, s. 16.
[749] Prop. 2000/01:26, s. 53.

Av 6 § framgår att regeringen får förelägga en kommun att anta nya riktlinjer om riktlinjerna saknar uppgifter om hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen, som är ett krav enligt 2 § första stycket 3 bostadsförsörjningslagen). Bestämmelsen infördes i bostadsförsörjningslagen 2014. Det framgår inte om avsikten är att regeringen ska kunna förelägga en kommun som inte överhuvudtaget antagit riktlinjer att göra det. Stadgandet innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Frågan om gränserna för den kommunala självstyrelsen på detta område diskuterades redan vid beredningen av bostadsförsörjningslagen 2001 då Lagrådet avstyrkte ett förslag om möjlighet för regeringen att förelägga kommuner i en annan fråga, nämligen om att anordna kommunal bostadsförmedling.[750] Lagrådet motiverade sitt ställningstagande med att förslaget inskränkte den kommunala självstyrelsen i alltför hög grad. Lagrådet fäste stor vikt vid att regeringen i detta fall kunde diktera innehållet i ett beslut om en kommunal angelägenhet. Lagrådet jämförde stadgandet med kommunalbesvärsinstitutet (numera laglighetsprövning enligt kommunallagen) som innebär statlig kontroll genom domstolsprövning av lagligheten i ett kommunalt beslut och som kan få till följd att ett beslut upphävs.

I yttrandet diskuteras också regeringens möjlighet att förelägga en kommun enligt nuvarande 11 kap. 15 § plan- och bygglagen (2010:900), som innebär att regeringen kan utfärda så kallade planförelägganden genom vilket en kommun kan föreläggas att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om det behövs för att tillgodose vissa intressen (i första hand avses riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken men även om samordningen om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, 11 kap. 10 § andra stycket 1 och 2 plan- och bygglagen). Lagrådet fäste vikt vid just det faktum att syftet med planförelägganden är att staten ska kunna beivra att riksintressen skyddas, medan intresset vid bostadsförsörjningen för kommunen och staten bör vara detsamma.

Trots att Lagrådets yttrande gällde föreläggande om bostadsförmedling kan motsvarande resonemang diskuteras även i förhållande till förelägganden om att anta nya riktlinjer för bostadsförsörjningen. Två relevanta skillnader finns dock, vilket gör att inskränkningen av den kommunala självstyrelsen är mindre påtaglig avseende riktlinjer för bostadsförsörjningen. Det första gäller innehållet i ett eventuellt föreläggande. Enligt ordalydelsen kan regeringen förelägga en kommun att anta nya riktlinjer. Att kommuner är skyldiga att anta riktlinjer samt vad riktlinjerna ska innehålla är (till skillnad från bostadsförmedling) reglerat i lag och kan således inte dikteras av regeringen i ett föreläggande. Det andra är att regeringens möjlighet att utfärda ett föreläggande aktualiseras vid avsaknaden av *nationella och*

---

[750] Se Lagrådets yttrande i Bilaga 7 till prop. 2000/01:26, s. 63–64.

regionala mål, planer och program. Det intresse som således regeringen kan utöva ”tillsyn” över är därmed regionala och nationella intressen. Såvitt känt har regeringen inte förelagt någon kommun att anta nya riktlinjer.[751]

Vid införandet av den nuvarande bestämmelsen i bostadsförsörjningslagen resonerade regeringen kring huruvida inskränkningen i den kommunala självstyrelsen var förenlig med regeringsformens regler om den kommunala självstyrelsen.[752] Regeringen bedömde efter presentation av ändamålen med lagändringen att regleringen var proportionerlig och att inskränkningen inte gick längre än vad som var nödvändigt. I enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen har riksdagen det sista ordet i denna fråga, och genom att riksdagen beslutade om lagändringen i enlighet med propositionen bedömdes inskränkningen vara proportionerlig.

Av 4 § framgår vidare att riktlinjerna ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § 5 plan- och bygglagen där det framgår att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet är ett (av fem) intressen som planläggningen enligt plan- och bygglagen ska främja med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden.

Utöver vad som nämnts ovan utövas ingen statlig tillsyn över kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen. Tilläggas kan dock att ett beslut om att anta riktlinjer är ett sådant beslut fattat av kommunfullmäktige som kan överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. 2 § 2 p. kommunallagen. I en sådan prövning kan domstolen pröva lagligheten i beslutet och endast upphäva beslutet eller låta beslutet stå kvar.

I nästa avsnitt kommer kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen från de två kommuner som inkluderas i studien att undersökas.

5.3.4 Riktlinjer för bostadsförsörjningen i kommunal praktik

Bostadsförsörjningslagen lämnar som visats ett relativt stort utrymme för kommunerna att bestämma hur planeringen för bostadsförsörjningen ska gå till. Kommunernas realiserande av sitt bostadsförsörjningsansvar är därmed något som kan påverka förverkligandet av rätten till bostad. För att ytterligare bidra med underlag för en fördjupad analys av kommunernas rättsliga ansvar undersöks i detta avsnitt innehållet i riktlinjer för bostadsförsörjningen från två kommuner.[753] Kommunerna benämns Kommun 1 och Kommun 2. Riktlinjerna gällde den 1 januari 2020 vilket innebär att senare ändringar i bostadsförsörjningslagen, bland annat de som tillkommit hösten 2022, inte trätt i kraft när riktlinjerna antogs.

Kommun 1 kallar sina riktlinjer för bostadsförsörjningen ”Mål för bostadsbyggande”, men det förklaras inledningsvis i dokumentet att de utgör riktlinjer för

---

[751] SOU 2022:14, s. 109.

[752] Prop. 2012/13:178, s. 21–23.

[753] Se vidare om kommunerna, urvalet av material m.m. i avsnitt 1.3.3.

bostadsförsörjningen som kommuner enligt bostadsförsörjningslagen är skyldiga att ta fram. Kommun 2 kallar sina riktlinjer för ”Bostadsförsörjningsprogram”. Båda kommunernas riktlinjer inleds med en allmän redogörelse för riktlinjerna och målsättningar för hela kommunen, varefter stor vikt läggs vid hur kommunernas olika geografiska delar ska utvecklas.

Avseende mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet lägger Kommun 1 stor vikt vid att planerandet för nya bostäder också är ett sätt att planera för kommunens expansion. Redan i förordet till dokumentet poängteras att expansionen och befolkningsökningen enligt kommunen måste hållas på en rimlig nivå:

> Om bostadsmarknaden ska kunna möta framtida krav från bland annat ungdomar, äldre och barnfamiljer krävs en offensiv inriktning från kommunens sida. En snabb expansion kan dock leda till stora och ibland oönskade effekter i [kommunen].
>
> Den kommunala servicekostymen blir föremål för ständig utbyggnad, ökad miljöbelastning, trängseleffekter, infrastrukturen räcker inte till, planeringsmotståndet hos invånarna ökar etcetera. Att hitta en balans och avvägning mellan rimlig expansion och sund bostadsmarknad är en framtida nyckelfråga för [kommunen].

Kommunen konstaterar i riktlinjerna att bostadsbyggandet är ett sätt att styra i vilken takt kommunen expanderar i fråga om antalet nya invånare. Avseende målet för bostadsbyggandet sätts det i siffror baserat på hur många invånare kommunen anser att den kan expandera med per år:

> Kommunens bostadspolitik avgör i hög grad i vilken takt som kommunen ska expandera. Nuvarande utvecklingstakt innebär en expansion på 800-1 000 personer per år. Bakom denna befolkningsökning ligger ett årligt bostadsbyggande på närmare 500 bostäder och en permanentning av fritidshus som uppgår till 50-100 per år.

Avseende målet uttalas vidare att:

> En snabbare utvecklingstakt riskerar på längre sikt att leda till oönskade effekter och därmed stora ekonomiska åtaganden för kommunen. Bostadsbyggandet är starkt styrande och dimensionerande för många av kommunen verksamheter. Därför är det av yttersta vikt att detta måldokument samordnas med kommunens övriga verksamhetsplanering.

Det anges också i riktlinjerna att ett varierat bostadsutbud är en målsättning. Vid införandet av riktlinjerna utgjorde ca 20 procent av bostäderna i kommunen hyresrätter och i riktlinjerna anges att bostadsbyggandet ska ha ett starkt fokus på att

skapa nya hyresbostäder. Målet är att bostadsplaneringen ska möjliggöra byggande av minst 100 hyresbostäder per år, vilket i så fall skulle motsvara 20 procent av det totala målet om 500 nya bostäder. Kommunen ska bland annat planera för byggnation av särskilda hyresbostäder för äldre samt för personer med funktionsnedsättning.

Kommun 2 anger å sin sida inledningsvis ett mer abstrakt långsiktigt mål för bostadsförsörjningen:

> De långsiktiga målsättningarna är: ”Behovet av bostäder för grupper med särskilda behov ska tillgodoses” och ”Bostadsbyggandet ska motsvara efterfrågan”.

Kommunen anger också att syftet med bostadsförsörjningsprogrammet är att målsättningarna ska leda till att ”[t]illgodose bostäder åt alla i kommunen”. Målsättningarna utvecklas i dokumentet genom att det anges att bostadsförsörjningen ska bidra till en hållbar samhällsutveckling där det betonas att

> insatser för bostadsförsörjningen ska sättas i ett helhetsperspektiv som leder till en samhällsutveckling som är ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbar.

Vidare lägger kommun 2 stort fokus vid att det behöver byggas bostäder med olika upplåtelseformer, storlekar och kostnadsnivåer. Utgångspunkten är att bostadsbyggandet ska motsvara efterfrågan, och kommunen bedömer att olika upplåtelseformer, storlekar och kostnadsnivåer efterfrågas. Kommun 2 har således valt att inte i siffror ange hur många bostäder som bör byggas årligen för hela kommunen. Däremot anges hur många bostäder som förväntas byggas i respektive del av kommunen, hur detta förhåller sig till efterfrågan samt vilka åtgärder som eventuellt behöver vidtas för att möta efterfrågan.

Det är tydligt att de båda kommunernas övergripande målsättningar skiljer sig från varandra. Kommun 1 poängterar att bostadsbyggandet är ett sätt att kontrollera kommunens expansion och att expansionen behöver hållas på en rimlig nivå. Därefter slås denna nivå fast som ett mål i siffror. Kommun 2 lägger istället fokus vid att bostadsförsörjningen dels syftar till att möjliggöra för alla att bo i goda bostäder i kommunen, dels att byggandet ska möta efterfrågan på marknaden. Det senare målet står alltså i direkt kontrast till målsättningen hos kommun 1 att begränsa inflyttning.

Båda kommunerna redogör i riktlinjerna för det nuvarande bostadsbeståndets sammansättning avseende hustyper och upplåtelseformer. Stort utrymme läggs i båda kommunernas riktlinjer vid hur kommunens olika geografiska delar ska utvecklas. Båda kommunerna har också i olika utsträckning baserat sina riktlinjer på den demografiska utvecklingen, efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningarna.

Avseende planerade insatser för att nå de uppsatta målen fokuserar kommun 1 i sina riktlinjer på vilka åtgärder som behöver vidtas för att nå målet med bostadsbyggande. De insatser som lyfts fram i riktlinjerna är abstrakta till sin karaktär och omfattar främst planeringsåtgärder enligt plan- och bygglagen som redogörs för i förhållande till de olika delarna i kommunen.

Kommun 2 beskriver planerade insatser något mer utförligt. Bland annat beskrivs kommunens arbetssätt som en kedja från beslut om riktlinjerna fattas till olika åtgärder i form av budgetarbete och verksamhetsplaner för de kommunala bolagen. I riktlinjerna redogörs också för de olika ”verktyg” som kommunen använder för att nå en god bostadsförsörjning. I riktlinjen beskrivs hur kommunens arbete med budget, markinnehav, planläggning (enligt plan- och bygglagen), kommunala bolag (främst fastighetsbolag och energibolag) samt tomtkö används för att nå målen med bostadsförsörjningen. Utöver dessa mer generella insatser beskrivs också olika riktade insatser för grupper med särskilda behov. Bland annat beskrivs att en social förtur finns för personer i social utsatthet. Tre grupper räknas upp och prioriteras i följande ordning:

1. Skyddsbehov (våld i nära relation)
2. Barnfamiljer utan bostad
3. Starka sociala eller medicinska behov

De olika grupperna definieras inte ytterligare. Förturen avser 6 procent av de lägenheter som ”omsätts i de kommunala bostadsbolagen”. Hur många lägenheter det således rör sig om framgår inte av riktlinjen. Utöver det anges också att kommunen avser att skapa förutsättningar för goda och skyddade boenden för våldsutsatta i samarbete med kvinnojouren, att skapa boenden för missbrukare och att det bostadssociala ansvaret ska delas mellan bolagen, förvaltningarna och privata aktörer. Liksom kommun 1 anges därtill också insatser för kommunens olika delar, där fokus ligger på att möjliggöra nybyggnation av olika typer av bostäder.

Båda kommunerna redogör för vissa nationella och regionala mål, planer och program som de på olika sätt tar hänsyn till i riktlinjerna. Kommunerna redogör dock inte i detalj för hur sådan nationella och regionala mål beaktats.

Sammanfattningsvis kan det således konstateras att de två kommunernas riktlinjer innehåller minst de uppgifter som framgår av bostadsförsörjningslagen. Syftet med planeringen för bostadsförsörjningen är enligt 1 § bostadsförsörjningslagen bland annat att skapa förutsättningar för *alla* i kommunen att leva i goda bostäder. En fråga som med hänsyn till avhandlingens syfte är intressant att studera är således i vilken utsträckning riktlinjerna tar sikte på att underlätta för personer som inte själva kan skaffa en god bostad samt vilka åtgärder kommunerna planerar för att alla ska kunna bo i goda bostäder.

Inledningsvis kan det konstateras att stor vikt i båda kommunernas riktlinjer läggs vid bostadsbyggande – alltså om hur bostadsbeståndet ska utvecklas och

utökas. Detta tar sig uttryck både i de mål som uttrycks liksom i de insatser som planeras. Detta beror troligtvis på lagkraven i bostadsförsörjningslagen där stort fokus läggs på hur kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet och planerade insatser för att nå dessa mål är två av de tre punkter som anger vad riktlinjerna minst ska innehålla. Något hinder mot att i riktlinjerna även ta in andra aspekter för att uppnå syftet med planeringen finns inte. Kommun 1 tar inte uttryckligen hänsyn till sociala aspekter i bostadsförsörjningen, men anger som ett av flera mål att 20 procent av de bostäder som byggs ska vara hyresrätter. Därutöver sätts ett mål upp om att bygga hyresbostäder för äldre och för personer med funktionsnedsättning.

Även kommun 2 lägger stor vikt vid målen för bostadsbyggandet i sina riktlinjer. Riktlinjerna innehåller dock skrivelser om övergripande mål med bostadsförsörjningen som tar sikte på att tillgodose allas behov av goda bostäder, inklusive grupper med särskilda behov. Riktlinjerna innehåller också, utöver insatser för att nå målen avseende bostadsbyggande, även en lista över de verktyg kommunen kan använda sig av för att nå de övergripande målen. Därtill redogörs i riktlinjerna för hur kommunen arbetar med vissa riktade insatser för grupper med särskilda behov.

Sett till båda kommunernas riktlinjer så kan det sägas att de planerade åtgärder som framgår i riktlinjerna inte primärt syftar till att möjliggöra för hushåll som inte själva kan ordna bostad på bostadsmarknaden idag att skaffa en god bostad. Annorlunda uttryckt kan det sägas att det saknas planering för en social bostadsförsörjning för *samtliga* hushåll i kommunerna.

Liknande slutsatser har dragits av länsstyrelserna i sin rapport *Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande*, med ett större underlag som bas.[754] I rapporten beskriver länsstyrelserna sina erfarenheter av kommunernas arbete med riktlinjer för bostadsförsörjningen och konstaterar att de grupper som har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden inte står i fokus i kommunernas arbete med bostadsförsörjningsfrågor.[755] En bidragande orsak tros vara det stora fokus som kommunerna lägger vid just bostadsbyggande. Länsstyrelserna lyfter i rapporten att bostadssociala frågor får litet utrymme i riktlinjerna och argumenterar för att bostadsförsörjning handlar om mer än bara bostadsbyggande.

I de båda riktlinjer som studerats i denna studie redogörs kortfattat för nationella och regionala mål, men det saknas utförliga redogörelser för hur sådana mål beaktats och omsätts i de kommunala riktlinjerna. Inte heller är det i riktlinjerna tydligt hur de grundats på ”en analys av den demografiska utvecklingen, av

---

[754] Länsstyrelsen i Skånes rapport *Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande - Analys över bostadsmarknaden för de som av olika skäl har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden*, 2018.
[755] Länsstyrelsen i Skånes rapport *Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande - Analys över bostadsmarknaden för de som av olika skäl har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden*, 2018, s. 61.

efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar" som vid tidpunkten krävdes enligt 2 § andra stycket bostadsförsörjningslagen.[756]

Studiet av de två kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen, som av allt att döma tycks uppfylla kraven enligt bostadsförsörjningslagen, synliggör kommunernas utrymme att själva sätta ambitionsnivån när det gäller bostadsförsörjningsansvaret. Lagens utformning innebär att det är kommunerna själva som genom sin planering bedömer de lokala behoven samt vilka åtgärder som ska vidtas för att möta behoven. Olikheterna i de två kommunernas utformning av riktlinjerna – och att de båda bedöms falla inom lagstiftningens ramar – visar att utrymmet för kommunernas självbestämmande i dessa frågor är relativt stort.

5.3.5 Kommunal självstyrelse genomsyrar planeringen för bostadsförsörjningen

Sammanfattningsvis kan det konstateras att kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen enligt bostadsförsörjningslagen primärt innebär en skyldighet att med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen. Någon skyldighet att faktiskt "bostadsförsörja", dvs. försörja invånarna med bostäder, eller att vidta andra åtgärder än att ta fram riktlinjer har kommunerna dock inte. Istället är det till stor del upp till respektive kommun att besluta såväl målen för bostadsförsörjningen som hur målen ska nås. Samtidigt tycks det, åtminstone av förarbetena att döma, föreligga en uppfattning om att kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen är vidare än vad lagtexten ger uttryck för.[757] Vid en blick på hur ansvaret sett ut historiskt har kommunerna haft ytterligare skyldigheter i förhållande till bostadsförsörjningen. Någon skyldighet att vidta åtgärder för att alla i kommunen ska ha en god bostad, som föreslogs men aldrig genomfördes i 1947 års bostadsförsörjningslag, har dock aldrig funnits.

Riktlinjerna från de två kommuner som studerats i detta avsnitt synliggör kommunernas utrymme att själva bestämma över bostadsförsörjningsplaneringen. När det gäller vilka åtgärder som ska vidtas i kommunerna fokuserar de båda kommunerna primärt på nybyggnation snarare än samtliga sådana åtgärder som kommunerna har befogenhet att befatta sig med. Skälen till detta kan vara många, exempelvis att kommunerna i fråga inte bedömer att andra åtgärder krävs för att målen de satt upp ska nås. Ett annat skulle kunna vara att det saknas kunskap om vilka befogenheter kommunen har för bostadsförsörjningen. Ett tredje skäl skulle kunna

---

[756] Den ändring som infördes i bostadsförsörjningslagen den 1 oktober 2022 med innebörden att kommunernas analys ska genomföras med stöd av ett underlag som Boverket förser kommunen med hade inte trätt i kraft när de studerade riktlinjerna insamlades.

[757] Jfr exempelvis prop. 1977/78:93, s. 174, prop. 1992/93:242, s. 20 och prop. 2000/01:26, s. 12.

vara att det på lokal (politisk) nivå inte bedöms lämpligt att kommunen befattar sig med andra åtgärder.

Syftet med bostadsförsörjningsplaneringen ska enligt bostadsförsörjningslagen vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Skarpa skyldigheter för kommunerna att de facto uppfylla detta syfte finns inte. Möjligheter saknas därtill för enskilda kommunmedlemmar att rikta krav på kommunen utifrån lagen. Inte heller innehåller bostadsförsörjningslagen några rättigheter för enskilda. Istället är det primärt fråga om att kommuner själva ska sätta upp mål för bostadsförsörjningen liksom att bestämma vilka åtgärder som ska vidtas.

Sammantaget har kommunerna stor frihet i fråga om utformning av målen och arbetet med bostadsförsörjningen, något som alltså är ett resultat av regleringen i bostadsförsörjningslagen. I ljuset av avhandlingens teoretiska utgångspunkter om rättsordningens nivåindelning kan det sagda sägas innebära att *principen om kommunal självstyrelse*, som utgör ett element på rättens mellannivå (rättskulturen), i stor utsträckning genomsyrar regelverket, såväl nu som tidigare. Förmodligen kan en del av förklaringen hittas i synen på arbetet med bostadsfrågor historiskt, där bostadsförsörjningen under lång tid har betraktats som en kommunal angelägenhet. Bostadsförsörjningens koppling till såväl den fysiska planeringen som fattigvården, som båda har stark kommunal förankring, har troligen bidragit till att bostadsförsörjningen så starkt präglas av det kommunala perspektivet.

I de följande avsnitten studeras regelverken om olika typer av befogenheter på bostadsförsörjningen område, dvs. regler om åtgärder som kommuner *får* vidta. Först behandlas de rättsliga ramarna för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

5.4 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

5.4.1 Rättsliga utgångspunkter för kommuners bostadsuthyrning

Ett viktigt verktyg för kommunernas arbete med bostadsförsörjning har varit och är fortsatt förvaltning och uthyrning av bostäder. Idag regleras skötseln av allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, nedan allbolagen. Uthyrning av bostäder har potential att hjälpa enskilda med det så kallade anskaffningsproblemet. Allmännyttan utgör dock inte någon utpräglad social bostadssektor som riktar sig till personer som inte har möjlighet att ordna bostad på egen hand. Istället är avsikten från lagstiftarens

sida att allmännyttan ska rikta sig till och attrahera en bred allmänhet och olika grupper i samhället.[758]

I det här avsnittet analyseras det rättsliga stödet för kommuner att överhuvudtaget ägna sig åt bostadsuthyrning samt regelverket i allbolagen. Fokus ligger på gränserna för kommunernas befogenheter, särskilt i ljuset av bostaden som social rättighet. Det rättliga utrymmet för kommunerna att använda allmännyttan som ett verktyg för att förverkliga rätten till bostad för de som inte kan ordna bostad på egen hand står i särskilt fokus. Allmännyttans framväxt och historia har beskrivits av flera författare vid ett flertal tillfällen och utvecklas inte särskilt här.[759]

Förvaltning och uthyrning av bostäder har varit ett viktigt verktyg i kommunernas bostadsförsörjningsarbete under lång tid.[760] Precis som den rättsliga regleringen för bostadsförsörjningen i övrigt har regleringen kring kommuners uthyrning av bostäder varierat över tid. Idag återfinns reglering om skötseln av allmännyttiga bostadsaktiebolag i allbolagen. Det rättsliga stödet för att kommuner överhuvudtaget får bedriva uthyrning av bostäder grundar sig dock på kommunernas allmänna kompetens i enlighet med kommunallagens regler. För att analysera allmännyttan rättsvetenskapligt och undersöka hur regleringen förhåller sig till rätten till bostad är det nödvändigt att först klarlägga vilket rättsligt stöd som verksamheten överhuvudtaget vilar på. Av särskild vikt är det för att förstå hur allbolagen bör tolkas och förstås samt hur 2011 års förändringar av allbolagen, då krav på affärsmässighet infördes, innebär. Kompetensfrågan, det vill säga frågan huruvida kommunr får ägna sig åt uthyrning av bostäder, ska dock först diskuteras.

Inledningsvis kan det konstateras att det saknas specialreglering som innebär att kommuner *får* eller *ska* bedriva förvaltning och uthyrning av bostäder. Allbolagen innehåller vare sig bestämmelser som innebär några åligganden för kommunerna eller bestämmelser som utvidgar kommunernas kompetens att omfatta uthyrning av bostäder (allbolagen utvidgar visserligen kommunernas kompetens avseende andra frågor, något som diskuteras nedan). Istället riktar sig allbolagen i första hand till sådana kommunala bolag som omfattas av lagens definition av allmännyttigt bostadsaktiebolag. Allbolagen innehåller bland annat en definition av allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag samt regler om hur driften av sådana bolag ska skötas. Därtill finns regler avseende stöd från kommuner till sådana bolag samt om värdeöverföringar. Kompetensfrågan, alltså på vilken rättslig grund som kommuner kan bedriva förvaltning och uthyrning av bostäder, behöver dock bedömas med grund i kommunallagens bestämmelser.

För att avgöra om en viss angelägenhet är kompetensenlig i enlighet med kommunens allmänna kompetens tas som ovan beskrivits utgångspunkt i det lokala

---

[758] Prop. 2009/10:185, s. 40.

[759] Se exempelvis Ramberg, 2000, Hedman, 2008, Bengtsson, 2015 och Grander, 2020.

[760] Ramberg, 2000, Hedman, 2008, Grander, 2020 samt prop. 2009/10:185, s. 41.

allmänintresset.[761] Allmänintresse som utgångspunkt för kompetensfrågan har sitt ursprung i 1862 års kommunalförfattningar som angav att kommunernas kompetens avgjordes av kommunmedlemmarnas ”gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter”.[762] Gemensamhetskriteriet ersattes 1948 av kravet på allmänintresse. Allmänintresset har troligen kvar drag från gemensamhetskravet men något krav på att en angelägenhet ska vara av intresse för samtliga eller ens det stora flertalet av kommunmedlemmarna ställs dock inte upp i rättslig mening idag.[763]

Vägledning om vad allmänintresset innebär för kommunernas kompetens får istället sökas i förarbeten och rättspraxis. Som utgångspunkt anges ofta att kompetensfrågan får avgöras mot bakgrund av om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv. att kommunen ägnar sig åt verksamheten.[764] Enligt rättspraxis behöver verksamheten därtill *uppbäras* av ett till kommunen knutet allmänintresse för att vara kompetensenligt, vilket innebär att det inte är tillräckligt att konstatera att en verksamhet *inte strider* mot allmänintresset.[765] Vid bedömningen av om allmänintresse föreligger förespråkas ofta att en proportionalitetsbedömning behöver göras.[766] Åsikterna har i litteraturen varierat avseende hur denna bedömning bör göras. Bohlin talar om att den insats en kommun gör på ett visst område ska stå i rimlig proportion till det intresse och den nytta som kommunen och dess medlemmar har av åtgärden.[767] Indén har, avseende kommunens agerande i förhållande till näringslivet, beskrivit det som att kommunens intresse av att bedriva en verksamhet måste vägas mot det privata näringslivets intresse av att inte möta konkurrens från kommunen.[768]

En kommun är vidare i enlighet med den kommunalrättsliga principen om förbud mot spekulativ företagsamhet som huvudregel förhindrad att driva näringsverksamhet med vinstsyfte. Principen är reglerad i 2 kap. 7 § kommunallagen med lydelsen ”[k]ommuner och regioner får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna”. Principens syfte är i huvudsak att begränsa

---

[761] Bohlin, 2016, s. 103 ff. Meningarna har bland rättsvetare gått isär huruvida det bör göras en självständig prövning av allmänintresset eller om allmänintresset snarast blir del av prövningen av kompetensfrågan vid sidan av de kommunalrättsliga principerna, se exempelvis Örnberg, 2014, s. 176 ff. von Essen är av åsikten att allmänintresset bör prövas i ett första led innan det prövas om verksamheten är förenlig med principerna, von Essen, 2010, s. 112-

[762] Bohlin, 2016, s. 103–104.

[763] Lundin, Madell, 2022, s. 40–41.

[764] SOU 1947:53, s. 65 och prop. 2016/17:171, s. 299.

[765] RÅ 1993 ref. 25.

[766] von Essen, 2010, s. 115, Indén, 2008, s. 43 och Bohlin, 2016, s. 107–108.

[767] Bohlin, 2016, s. 107–108.

[768] Indén, 2008, s. 43.

kommunernas utrymme gentemot det egentliga näringslivet.[769] Kompetensenlig näringsverksamhet benämns ofta som *sedvanlig kommunal näringsverksamhet*. Det kommunala engagemanget i sådana verksamheter som omfattas har växt fram under lång tid och det historiska perspektivet är viktigt för förståelsen av den kommunalrättsliga principen om förbud mot spekulativ företagsamhet.[770] Samtidigt behöver samhällsutvecklingen beaktas vid kompetensbedömningen eftersom förhållandet mellan det egentliga näringslivet och sedvanlig kommunal näringsverksamhet kan förändras över tid.[771]

Principens närmare innebörd har diskuterats i förarbeten och doktrin. Principen ringar in den kommunala kompetensen på så sätt att det primärt är arten hos och syftet med verksamheten, inte formerna för driften av den, som avses.[772] Principen innebär således inget principiellt förbud mot att generera vinst, däremot ska verksamhet uppbäras av ett till kommunen knutet allmänt intresse och syfta till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunmedlemmarna.[773] Det primära syftet med verksamheten ska alltså inte vara att generera vinst, något som är förbehållet det egentliga näringslivet.

Örnberg har argumenterat för att principen om förbud mot spekulativ företagsamhet är att betrakta som en precisering av allmänintresset.[774] Vidare preciseringar har föreslagits av bland annat Indén som efter studier av förarbeten menar att fyra slutsatser kan dras om vad som normalt kännetecknar ett allmänt kommunalt intresse inom ramen för sedvanlig kommunal affärsverksamhet: 1) en kollektiv nyttighet vars behov bäst tillgodoses i kommunal regi, 2) att investeringskostnaderna är höga och normalt inte till fullo kan bäras av brukarna, 3) att det inte föreligger något vinstintresse i verksamheten och att möjligheterna att gå med vinst är begränsade samt 4) att privata initiativ och privata konkurrenter är få till antalet eller saknas helt.[775] von Essen instämmer i Indéns slutsatser, och menar att många av de verksamheter som kommunerna idag ägnar sig åt troligtvis inte kan anses sägas uppbäras av ett till kommunen knutet allmänintresse.[776] I ljuset av detta kan det avseende bostadsuthyrning konstateras att förekomsten av andra, privata, aktörer som ägnar sig åt liknande verksamhet talar emot att det skulle utgöra en

---

[769] Örnberg, 2014, s. 188 ff.
[770] Örnberg, 2014, s. 188, 192 ff. och von Essen, 2010, s. 117.
[771] Örnberg, 2014, s. 192 ff. och von Essen, 2010, s . 113.
[772] Bohlin, 2016, s. 118 ff.
[773] Bohlin, 2016, s. 118 ff.
[774] Örnberg, 2014, s. 189. Jfr von Essen, 2010, s. 112 som istället menar att allmänintresset bör prövas självständigt i ett första steg innan en bedömning om förenligheten med de kommunalrättsliga principerna görs.
[775] Indén, 2008, s. 43.
[776] von Essen, 2010, s. 114–115.

kommunal angelägenhet. Privata aktörer har dock funnits på bostadsmarknaden under hela den tid som kommunerna agerat på marknaden.[777]

Vid avgörandet av kompetensfrågan behöver som sagt också ett samhällsperspektiv beaktas, vilket innebär att samhällsutvecklingen behöver beaktas vid bedömningen av om en verksamhet är kompetensenlig eller inte.[778] Av förarbetena framgår också att lagstiftningen är avsedd att kunna möta samhällsutvecklingen.[779] Det har diskuterats om detta samhällsperspektiv kan innebära att området för den kommunala kompetensen både ökar och minskar.[780]

Lindquist har anfört att på områden där det finns en väletablerad och oomstridd allmän kommunal befogenhet spelar lämpligheten och ändamålsenligheten mindre roll.[781] Som exempel nämner Lindquist bostadsförsörjning, vilket finner stöd även i förarbetena till bostadsförsörjningslagen samt kommunallagen.[782] Bostadsuthyrning är en sådan verksamhet som, åtminstone sedan 1930-talet, bedrivits av kommuner i varierad form. I såväl förarbeten som i doktrinen pekas också bostadsföretag ut som ett exempel på sedvanlig kommunal företagsamhet.[783] Att bedriva uthyrning av bostäder har alltså under lång tid ansetts utgöra en sådan angelägenhet av allmänt intresse som kommunen får ägna sig åt.[784]

Det finns ett större antal äldre prejudikat avseende olika aspekter av bostadsförsörjning som även rört frågor om uthyrning av bostäder. Många fall har rört äldre lagstiftning som inte längre är giltig.[785] Ett principiellt intressant mål är dock RÅ 1997 ref. 47. Målet gällde ett beslut fattat av kommunfullmäktige som innebar att kommunstyrelsen fick teckna borgen för en kommunal bostadsstiftelse. Vid tiden för avgörandet hade 1947 års lag om bostadsförsörjning upphävts och 2001 års bostadsförsörjningslag ännu inte tillkommit. Av Högsta förvaltningsdomstolens domskäl framgår att ”[b]ostadsförsörjningen är en sådan angelägenhet av allmänt intresse som faller inom ramen för kommunernas kompetens enligt 2 kap. 1 § [kommunallagen]. Vidare får det anses stå klart att en verksamhet som innefattar upplåtelse i en egen fastighet av bostäder åt kommunmedlemmar är en sådan näringsverksamhet som, under förutsättning att den drivs utan vinstsyfte, är tillåten enligt 2 kap. 7 § [kommunallagen]. En kommun kan följaktligen, under angiven

---

[777] Hedman, 2008, s. 320 ff.
[778] von Essen, 2010, s. 113.
[779] Prop. 1990/91:117, s. 27 samt prop. 2016/17:171, s. 142
[780] Riberdahl, 1994, s. 159, Indén, 2009, s. 144 ff. och von Essen, 2010, s. 113.
[781] Lindquist, 2011, s. 50.
[782] Lindquist, 2011, s. 50, samt prop. 1992/93:242, s. 20.
[783] Marcusson, 1992, s. 111, Lundin, Madell, 2022, s. 382, Örnberg, 2014, s. 188 och prop. 1990/91:117, s. 152.
[784] Jfr prop. 1992/93:242, s. 20. Se också Marcusson, 1992, s. 72 ff., Höök, Lundin, 1998-99, s. 580 samt Bohlin, 2016, s. 165. Jfr också Riberdahl, 1994, s. 153 ff.
[785] Jfr Lundin, Madell, 2022, s. 276–279.

förutsättning, driva ett bostadsföretag och därvid i sin egenskap av fastighetsägare vidta olika åtgärder för t.ex. finansiering av verksamheten."[786] Det var således Högsta förvaltningsdomstolen uppfattning att förvaltning och uthyrning av bostäder är en sådan angelägenhet av allmänt intresse som är kompetensenligt enligt 2 kap. kommunallagen.

Sammanfattningsvis kan det alltså konstateras att förvaltning och uthyrning av bostadslägenheter är en kommunal angelägenhet. Med det sagt ska det dock poängteras att det kan vara vanskligt att påstå att en viss verksamhet faller inom ramen för kommuners allmänna kompetens, eftersom en prövning alltid måste göras i det enskilda fallet där samtliga relevanta omständigheter beaktas. Exempelvis behöver kommunen även beakta de övriga kommunalrättsliga principerna.

Som utgångspunkt är det dock förenligt med kommunens allmänna kompetens att bedriva bostadsföretag som hyr ut bostäder under förutsättning att de övriga principerna beaktas. Det rättsliga stödet för att kommunen får bedriva bostadsföretag är alltså den allmänna kompetensen som kommer till uttryck i kommunallagen.[787] Bestämmelserna i allbolagen innebär alltså inte någon utvidgning av kommunernas kompetens att hyra ut bostäder i sig, och inte heller några åligganden för kommunerna. Däremot framgår sedan 2011 av allbolagen att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer. Frågor om allbolagens krav på affärsmässighet och förhållandet till de kommunalrättsliga principerna diskuteras nedan. Innan dess ska dock ges en introduktion till allbolagen och de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen.

5.4.2 Definition av allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag

Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag definieras i 1 § allbolagen genom ett antal kriterier. Inledningsvis omfattas enbart aktiebolag av definitionen.[788] Vidare rör det sig om aktiebolag som en kommun eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över. Vad som avses med bestämmande inflytande anges i andra stycket samma paragraf, nämligen att kommunen eller flera kommuner gemensamt äger aktier i bolaget med mer än hälften av rösterna i bolaget samt förfogar över så många röster. Kravet på att kommunen eller

---

[786] RÅ 1997 ref. 47. Se också det äldre målet RÅ 1974 ref. 68 där det framgår att stöd till privata fastighetsägare är begränsade. Målet gällde en ekonomisk garanti för kostnader av eventuella tomma lägenheter som en kommun lämnade till en privat aktör.

[787] Samma slutsats dras i Langlet, Örnberg, 2012, s. 321.

[788] Tidigare förekom att kommuner bedrev bostadsuthyrning i stiftelseform, genom så kallade bostadsstiftelser. De flesta av dessa stiftelser avskaffades på 1990-talet, och inför reformen av allmännyttan 2011 bedömdes det röra sig om ett så litet antal stiftelser att någon särskild regleringen inte var nödvändig. De bostadsstiftelser som alltjämt finns kvar regleras av stiftelselag (1994:1220) samt de respektive stiftelsernas stiftelseurkunder. Se SOU 2008:38, s. 79 samt prop. 2009/10:185, s. 37–38.

kommunerna ska förfoga över rösterna innebär att de inte får avtala bort rätten att förfoga över rösterna.[789] Om flera kommuner tillsammans äger bolaget finns inget krav på att en av kommunerna är dominerande ägare.[790] Av definitionen av allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag framgår också vad sådana bolag ska ägna sig åt samt syftet med bolagen. Det rör sig om bolag som i *allmännyttigt syfte*

1. huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt,
2. främjar bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget, och
3. erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

Första punkten pekar ut vad som är företagens primära uppgift, nämligen att huvudsakligen förvalta fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt. Det är också detta som särskiljer de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen från andra verktyg som kommunen har att tillgå i sitt arbete med bostadsfrågor. Att detta är företagens huvudsakliga uppgift innebär att andra åtaganden ska begränsas. I propositionen till allbolagen angav regeringen att företag i enstaka fall kan upplåta bostäder till en kooperativ hyresrättsförening som i sin tur upplåter bostadslägenheter till sina medlemmar.[791] Även förvaltning och uthyrning av lokaler i mindre omfattning kan accepteras, såtillvida inte lokaluthyrningen inkräktar på företagens huvudsakliga uppgift.[792]

Av andra punkten framgår att företagen ska främja bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som äger bolaget. Slutligen ska företagen enligt tredje punkten erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget. Hur detta ska ske definieras inte i lagen. Istället framgår av regeringens överväganden i propositionen att formerna för hyresgästernas inflytande bör beslutas utifrån lokala förutsättningar.[793]

Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag definieras således framför allt genom syftet med bolagen samt verksamheten som bolagen bedriver. Som noterats ovan är det således primärt med grund i den allmänna kompetensen som kommunerna bedriver bostadsuthyrning. Allbolagen innehåller i sin tur regler om hur bolag som omfattas av definitionen i lagen ska skötas. Skulle en kommun bedriva ett bostadsbolag vars verksamhet inte omfattas av lagen, gäller således

---

[789] Prop. 2009/10:185, s. 84.
[790] Jfr prop. 2009/10:185, s. 84.
[791] Prop. 2009/10:185, s. 41.
[792] Prop. 2009/10:185, s. 41, se också prop. 2001/02:58, s. 61.
[793] Prop. 2009/10:185, s. 43.

kommunallagens reglering.[794] Såvitt känt är sådana bolag ovanliga.[795] Därtill förekommer det att kommuner hyr ut bostäder direkt till enskilda exempelvis efter beslut enligt socialtjänstlagen.[796] De rättsliga frågor som väcks relaterat till sådan uthyrning av bostäder behandlas i kapitel 6. I nästa avsnitt behandlas frågan om bostadsuthyrning i bolagsform innebär ett överlämnande av skötseln av en kommunal angelägenhet.

5.4.3 Kommunal bostadsuthyrning i bolagsform

En kommun har stor frihet att bestämma om skötseln av kommunala angelägenheter ska handhas av kommunen själv eller av privaträttsliga subjekt.[797] Överlämnar en kommun skötseln av en kommunal angelägenhet till ett bolag behöver kommunen se till att verksamhet som bedrivs i bolagsform är kompetensenlig.[798] Regler om kommunernas kompetens, inklusive de kommunalrättsliga principerna, gäller endast för kommunen och inte för privaträttsliga subjekt, oavsett om de ägs om kommuner eller privata aktörer. En kommun behöver däremot minimera risken för att verksamhet i kommunala bolag överträder den kommunala kompetensen och säkerställa att samma principer som styr kommunens verksamhet styr också kommunens verksamhet genom bolag.[799] En kommun får således inte engagera sig i verksamhet som faller utanför sin kompetens genom sina bolag. I kommunallagen återfinns därför bestämmelser om i vilka situationer ett överlämnande av skötseln av en kommunal angelägenhet får ske till ett privaträttsligt subjekt samt regler om hur ett sådant överlämnande får göras.

Som konstaterats ovan är bostadsuthyrning en kommunal angelägenhet grundad på den allmänna kompetensen. Majoriteten av den kommunala bostadsuthyrningen lär ske i form av allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (samt inom ramen för socialtjänstens verksamhet). Det innebär alltså att kommunerna har överlämnat skötseln av verksamheten till bolag. Hur ett överlämnande av skötseln av kommunala angelägenheter ska gå till är reglerat i 10 kap. kommunallagen. Först och främst är det värt att notera att det som en kommun i enlighet med 10 kap. kommunallagen får överlämna skötseln av är *kommunala angelägenheter*. Som redan konstaterats är bostadsuthyrning i princip förenligt med den kommunala kompetensen och därmed är det fråga om en kommunal angelägenhet. Två

---

[794] Jfr prop. 2009/10:185, s. 41–42.

[795] Se vidare i avsnitt 5.7 nedan samt Grander, 2020, s. 173–174.

[796] Den 1 januari 2020 hyrde kommunerna i Sverige ut totalt 27 400 lägenheter i andra hand till enskilda som inte kunnat ordna boende på egen hand på marknaden, Boverkets öppna data, Bostadsmarknadsenkäten 2020, *Särskilda boendelösningar*.

[797] Se exempelvis Örnberg, 2014 som undersöker kommunal verksamhet genom privaträttsliga subjekt.

[798] Prop. 1990/91:117, s. 50–51.

[799] Prop. 1990/91:117, s. 50–51.

ytterligare formella begränsningar i kommunernas möjligheter att överlämna skötsel till privaträttsliga subjekt framgår av 10 kap. 1 § kommunallagen. Skötseln av angelägenheter där det av författning framgår att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd får inte överlämnas, inte heller skötseln av angelägenheter som innefattar myndighetsutövning om det inte finns lagstöd för ett sådant överlämnande (jfr också 12 kap. 4 § regeringsformen avseende myndighetsutövning).

Beroende på om det är fråga om ett helägt eller delägt bolag varierar regelverket för överlämnandet. Helägda bolag definieras i kommunallagen annorlunda än bolag som kommunen har ett bestämmande inflytande i enlighet med allbolagen: ett helägt bolag är enligt 10 kap. 2 § första stycket kommunallagen ett bolag som kommunen direkt eller indirekt äger samtliga aktier i. Genom att kommunen indirekt kan äga samtliga aktier i ett helägt bolag omfattas även bolag i en kommunägd koncern, dvs. dotterbolag till helägda bolag.[800] Allmännyttiga bostadsaktiebolag kan också vara delägda av kommunen, vilket enligt 10 kap. 2 § kommunallagen är bolag som en kommun bestämmer över tillsammans med någon annan.

Utöver de formella begränsningarna som behöver vara uppfyllda för att ett överlämnande ska få ske ska kommunfullmäktige enligt 10 kap. 3 § första och andra punkten kommunallagen bland annat fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten och se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen. Avseende delägda kommunala bolag ska fullmäktige enligt 10 kap. 4 § kommunallagen se till att bolaget blir bundet av samma villkor i en omfattning som med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt är rimlig. Det faktum att en kommun ensam eller tillsammans med andra kommuner har bestämmande inflytande över allmännyttiga bostadsaktiebolag talar för att även delägda bolag bör göras bundna av dessa villkor. Även det faktum att verksamhetens art, tillhandahållande av en allmännyttig anläggning genom bostadsuthyrning, talar för att villkoren bör gälla allmännyttiga bostadsaktiebolag.

I förarbeten har diskuterats vad som avses med det kommunala ändamålet med en sådan verksamhet som lämnas över till ett privaträttsligt subjekt. Bland annat framfördes i propositionen till gamla kommunallagen att kravet på att fastställa det kommunala ändamålet med kommunala bolag innebär att det inte är tillräckligt att ange att ett bolag ska ”idka annan i samband därmed stående rörelse” som enligt regeringen ofta används för helt privatägda bolag.[801] Av propositionen framgår vidare att det kommunala ändamålet kan preciseras så att det blir klart att de

---

[800] Höök, Johan, Kommunallag (2017:725), kommentaren till 10 kap. 2 §, Karnov (JUNO), hämtad den 2021-03-05.
[801] Prop. 1990/91:117, s. 162.

olika grundsatser som gäller för kommunal verksamhet även ska gälla för bolagets verksamhet.[802] Sedan 2013 har sådana krav införts explicit i kommunallagen genom 10 kap. 3 § 2 p. kommunallagen. Kraven på att precisera det kommunala ändamålet angavs vara särskilt viktigt när det är fråga om verksamhet som ligger nära de yttre gränserna för den kommunala kompetensen.[803]

Inför ändringar i lagen 2013, när kravet på kommunfullmäktige skulle se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna utgör ram för kommunala bolags verksamhet infördes i kommunallagen, resonerade regeringen om det kommunala ändamålet. Många gånger, menade regeringen, ”torde [det] vara tillräckligt att bolagets verksamhetsföremål och syfte anges på ett sätt som återspeglar det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna”.[804] Genom uttalandet förtydligas hur bestämmelsen ska uppfattas. Kommunfullmäktige behöver i första hand fastställa det kommunala ändamålet med bolaget i fråga. I bolagsordningen ska bolagets verksamhetsföremål och syfte i sin tur anges för att avspegla det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som i sin tur utgör ramen för det kommunala bolaget.[805]

Stattin, som studerat dessa regler i kommunallagen ur ett bolagsrättsligt perspektiv, har diskuterat hur reglerna stämmer överens med aktiebolagslagens (2005:551) krav. Stattin efterfrågar bland annat tydlighet i fråga om verksamhetsföremålet och syftet med verksamheten.[806] Ett aktiebolags syfte kan enligt Stattins tolkning av aktiebolagslagen presumeras vara att generera vinst eller avkastning till ägarna.[807] Ska ett bolag ha ett annat syfte behöver detta anges i bolagsordningen.[808] Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska både främja ett allmännyttigt syfte och bedrivas enligt affärsmässiga principer (vilket behandlas nedan) och det är därför en grannlaga uppgift kommunerna har att i bolagsordningarna precisera syftet genom att balansera de motstridiga uppgifterna. Verksamhetsföremålet beskriver Stattin som det sätt på vilket bolagets syfte ska uppnås.[809] I mer konkreta termer handlar det alltså om vilken verksamhet bolagen ska ägna sig åt. Avseende allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag är det således framför allt förvaltning och uthyrning av bostadslägenheter som är verksamhetsföremålet. Som redan diskuterats kan även annan verksamhet vara tillåten under vissa förutsättningar.

---

[802] Prop. 1990/91:117, s. 162.
[803] Prop. 1990/91:117, s. 162.
[804] Prop. 2011/12:106, s. 122.
[805] Se också Stattin, 2010, s. 311–312. Artikeln skrevs innan den ändring som diskuterats infördes och regeringens uttalande i förarbetena tyder på att Stattins resonemang delas av regeringen.
[806] Stattin, 2010.
[807] Stattin, 2010, s. 312.
[808] 3 kap. 3 § aktiebolagslagen.
[809] Stattin, 2010, s. 314.

Sammanfattningsvis kan det sägas att när kommunerna överlämnar skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt bolag så behöver kommunen i bolagsordningen ange syftet och verksamhetsföremålet tillräckligt preciserat för att bolagets verksamhet inte ska överträda det fastställda kommunala ändamålet eller de kommunala befogenheterna i övrigt. På så sätt bildar aktiebolagslagen, kommunallagen och allbolagen tillsammans en yttre ram för hur överlämnandet av skötseln av de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ska göras. Aktiebolagslagen anger exempelvis vad bolagsordningen ska innehålla, medan kommunallagen anger fullmäktiges kontroll över verksamheten. I allbolagen framgår i sin tur såväl det primära syftet med som verksamhetsföremålet med de allmännyttiga bostadsaktiebolagen. Det allmännyttiga syftet och uppgiften att främja bostadsförsörjningen utvecklas i nästa avsnitt följt av kravet på att bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer.

5.4.4 Allmännytta och främjande av bostadsförsörjningen

Under utredningsarbetet inför reformen 2011, när krav på att allmännyttan skulle bedrivas med affärsmässiga principer infördes, förekom olika förslag på hur de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen skulle definieras. Utredningen om allmännyttans villkor valde att lägga fram två alternativa förslag till ny reglering.[810] Inget av förslagen innehöll någon skrivning om syftet med de allmännyttiga bostadsaktiebolagen.[811] Förslaget som kom att ligga till grund för den nya lagen lades istället fram i en departementspromemoria.[812] I promemorian angavs att det ”bakomliggande motivet till att ett kommunalt företag bildas är att tillgodose ett allmännyttigt syfte”.[813]

I promemorian anförs att utan ett allmännyttigt syfte skulle de kommunala bostadsaktiebolagen kunna komma att drivas enbart med vinstmaximering som mål. Något sakligt motiv för en kommun att äga ett sådant företag föreligger enligt promemorian inte.[814] Vad som avses med allmännyttigt syfte framgår inte av promemorian, men utvecklas något i regeringens följande proposition, där det framgår att det ”övergripande allmännyttiga syftet för ett kommunalt bostadsföretag är att främja bostadsförsörjningen i kommunen”.[815] I det ingår exempelvis att tillgodose olika bostadsbehov vilket enligt regeringen inte enbart innebär bostäder för grupper med särskilda behov eller som har svårt att få en bostad på bostadsmarknaden.

---

[810] SOU 2008:38.
[811] SOU 2008:38, s. 45 ff.
[812] Ds 2009:60, s. 11 ff.
[813] Ds 2009:60, s. 57.
[814] Ds 2009:60, s. 57.
[815] Prop. 2009/10:185, s. 40.

Istället är avsikten att företagen ska ”tillhandahålla ett varierat bostadsutbud av god kvalitet som kan attrahera olika hyresgäster”.[816]

I propositionen konstateras vidare att en grundläggande tanke med bostäder som tillhandahålls av kommunala bostadsbolag är att bostäderna ska vara ”tillgängligt för alla, oavsett social, ekonomisk, etnisk eller annan bakgrund”.[817] Därtill ska invånare oavsett inkomstnivå kunna hyra bostäder av det kommunala bostadsbolaget.[818]Avsikten var att bostadsbolagen, genom att rikta sig till en bred grupp potentiella hyresgäster även ska ha vad regeringen kallar en ”integrerande funktion”.[819] Vad som avses med integrerande funktion förklaras inte men det tycks röra sig om att det ska vara fråga om att allmännyttan bör eftersträva heterogenitet bland de boende. Utan att det skrivs rakt ut kan det inte tolkas på annat sätt än att regeringen inte vill att allmännyttan helt ska inriktas på att tillhandahålla bostäder till utsatta grupper eller personer med låga inkomster.

Samtidigt finns det inget i allbolagen som hindrar att en kommun väljer att inrikta ett bostadsbolag på en viss grupp, så länge kraven i övrigt är uppfyllda. Av propositionen framgår också att kommunala bostadsbolag som inriktar sig på att tillhandahålla bostäder till en eller flera grupper *kan* vara allmännyttiga.[820] Som exempel nämns sedan bostäder till studenter eller äldre.[821] Sammanfattningsvis är alltså avsikten, som också stödjs av hur allmännyttan historiskt sett ut, att de kommunala bostadsbolagen ska rikta sig till en bred skara hyresgäster. Några hinder för en kommun som vill driva bostadsbolag inriktat mot någon eller några grupper finns dock inte, sådana bolag kan vara allmännyttiga. I denna riktning talar också den i allbolagen angivna uppgiften för de kommunala bostadsbolagen att i allmännyttigt syfte främja bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som äger bolaget. Om det för att främja bostadsförsörjningen i en kommun behövs att ett bostadsbolag inriktar sig på att tillhandahålla bostäder till en eller flera grupper torde ett sådant bolag därmed också vara förenligt med allbolagen.

Något resonemang om vad som avses med att bostadsbolagen ska främja bostadsförsörjningen återfinns inte i förarbetena till allbolagen. Vägledning får istället hittas på annat håll. En rimlig utgångspunkt är att kommunen betraktar de allmännyttiga bostadsbolagen som ett (av flera) verktyg som kommunen har i sitt övergripande bostadsförsörjningsuppdrag. Ur ett historiskt perspektiv är det också anledningen till att kommuner över huvud taget bedrivit bostadsuthyrning. För att främja bostadsförsörjningen bör de mål som kommunen satt upp för

---

[816] Prop. 2009/10:185, s. 40.
[817] Prop. 2009/10:185, s. 41.
[818] Prop. 2009/10:185, s. 41.
[819] Prop. 2009/10:185, s. 41.
[820] Prop. 2009/10:185, s. 41.
[821] Prop. 2009/10:185, s. 41.

bostadsförsörjningen beaktas vid styrningen av kommunala bostadsbolag. Ett av syftena med kommunernas planering för bostadsförsörjningen är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Allbolagen innebär alltså en möjlighet för kommunerna att baserat på lokala behov och förutsättningar bidra till att alla kommunmedlemmar kan bo i goda bostäder. Ett sätt skulle kunna vara att utifrån de behov som finns i kommunen rikta insatser för att tillgodose behoven. Sådana insatser behöver inte betyda att allmännyttan helt och hållet riktar sig till en eller flera utsatta grupper som diskuterats ovan. Även olika typer av förturer eller reservationer av lediga lägenheter kan vara aktuella.

I departementspromemorian som alltså låg till grund för propositionen framgår vidare att det i det allmännyttiga syftet ingår ett samhällsansvar.[822] Inspirationen till att det allmännyttiga syftet inbegriper ett samhällsansvar torde komma från en i promemorian citerad skrivelse från Hyresgästföreningen och SABO (Branschorganisationen Sveriges Allmännytta).[823] Skrivelsen skickades till regeringen efter det att betänkandet SOU 2008:38 varit ute på remiss, och innehöll ett motiverat förslag till ny lag om allmännyttan.[824] Avsikten att det i det allmännyttiga syftet ingår ett samhällsansvar framgår även av propositionen.[825] Vad som avses med detta samhällsansvar utvecklas inte i detalj. Det framstår dock som att det enligt regeringen finns ett samband mellan att företagen ska bedrivas enligt affärsmässiga principer samtidigt som de ska bedrivas med ett allmännyttigt syfte: ”Det väsentliga är att samhällsansvaret är ett uttryck för bolagets långsiktiga affärsmässiga engagemang och inte betingas av att bolaget har just en kommun som ägare.”[826] Vidare framgår av propositionen att:

> Kommunerna klargör ofta avsikten med ägandet och vilken nytta det kommunala bostadsaktiebolaget förväntas tillföra kommunen och dess invånare samt de grundläggande ekonomiska, sociala och ekologiska utgångspunkterna för verksamheten. Det kan handla om etiskt, miljömässigt och socialt ansvarstagande, ofta som ett bidrag till hållbar utveckling eller för att möta klimatutmaningen. Resultatet kan t.ex. presenteras i en hållbarhetsredovisning som beskriver ekologiska och sociala åtgärder och resultat. Sådana åtgärder kan också förväntas stärka företagets varumärke och öka lönsamheten på lång sikt. Sett i ett

---

[822] Ds 2009:60, s. 57.

[823] Skrivelsen är inkommen till regeringskansliet, SABO och Hyresgästföreningen, *EU, allmännyttan och hyrorna – ett gemensamt förslag till en bred och långsiktigt hållbar gemensam lösning*, skrivelse inkommen till regeringskansliet 2009-04-06, dnr Fi2009/3371, Stockholm, 2009.

[824] SABO och Hyresgästföreningen, *EU, allmännyttan och hyrorna – ett gemensamt förslag till en bred och långsiktigt hållbar gemensam lösning*, skrivelse inkommen till regeringskansliet 2009-04-06, dnr Fi2009/3371, Stockholm, 2009.

[825] Prop. 2009/10:185, s. 42.

[826] Prop. 2009/10:185, s. 42.

> långsiktigt lönsamhetsperspektiv är ett sådant agerande fullt förenligt med att driva verksamheten enligt affärsmässiga principer. De kommunala bostadsaktiebolagens verksamhet blir därmed ett företagande med samhällsansvar.[827]

Samhällsansvaret, som en del av det allmännyttiga syftet, är alltså ett uttryck för att bolagen ska bedrivas affärsmässigt. I denna affärsmässighet kan det alltså enligt regeringen ingå att ta etiskt, miljömässigt och socialt ansvar. Enligt regeringen verkar således samhällsansvaret, som en del av det allmännyttiga syftet, gå hand i hand med kravet på affärsmässighet. I nästa avsnitt utvecklas vad kravet på att driva bostadsbolagen enligt affärsmässiga principer innebär.

5.4.5 Allmännyttan och affärsmässiga principer

År 2011 reformerades allmännyttan och ett paradigmskifte från självkostnad till affärsmässighet ägde rum. Reformen föranleddes av två anmälningar till EU-kommissionen från den europeiska samarbetsorganisationen för fastighetsägare European Property Federation.[828] Organisationen klagade på att de allmännyttiga bostadsaktiebolagen fick fördelar jämfört med privata fastighetsägare och att dessa fördelar utgjorde otillåtna statsstöd. Reformen föregicks också av en statlig utredning vars förslag (i betänkandet SOU 2008:38) utvecklades i en promemoria (Ds 2009:60).

Innan reformen av allmännyttan 2011 skulle de kommunala bostadsbolagen drivas utan vinstsyfte och beakta självkostnadsprincipen.[829] Att allmännyttan skulle drivas utan vinstsyfte framgick av lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag och av förarbetena framgick att det som avsågs var att bekräfta den kommunalrättsliga principen om förbud för kommunerna att bedriva näringsverksamhet med vinstsyfte.[830] Avseende självkostnadsprincipen konstaterades det i förarbetena att kommunal fastighetsförvaltning som regel inte omfattas av självkostnadsprincipen.[831] Såväl den parlamentariska kommittén som såg över villkoren för allmännyttan som regeringen ansåg dock att det var viktigt att allmännyttan skulle drivas enligt en långsiktig självkostnadsprincip.[832] I lagen infördes därför en utdelningsbegränsning med innebörden att företagen fick lämna skälig utdelning på den del av aktiekapitalet eller inbetalda medlemsinsatser som ägaren skjutit till kontant och regeringen fick meddela närmare föreskrifter om högsta tillåtna utdelning.[833]

---

[827] Prop. 2009/10:185, s. 42.
[828] SOU 2008:38, s. 161.
[829] Prop. 2001/02:58, s. 19–20.
[830] 1 § lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag samt prop. 2001/02:58, s. 19–20.
[831] I prop. 2001/02:58, s. 19 hänvisar regeringen till prop. 1993/94:188. Se också Höök, Lundin, 1998-99, Riberdahl, 1998-99 och Höök, Lundin, 1999-00.
[832] SOU 2000:104, s. 75 samt prop. 2001/02:58, s. 19–20.
[833] 1 § andra stycket lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag.

Genom utdelningsbegränsningen var avsikten att nå samma funktion som om självkostnadsprincipen skulle tillämpas.

Genom 2011 års reform ändrades dock detta och sedan dess ska de allmännyttiga bostadsaktiebolagen bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer. Förslaget motiverades av regeringen bland annat med att den tidigare ordningens förenlighet med EU-rätten hade ifrågasatts.[834] I korthet handlade det om att den tidigare ordningen som innehöll en utdelningsbegränsning kunde anses utgöra ett otillåtet statsstöd.[835] Huruvida regeringens val att reformera allmännyttan genom införandet av krav på affärsmässighet var nödvändig ur EU-rättslig synvinkel eller om den svenska regeringen kunde stått på sig och förhandlat med kommissionen har analyserats, diskuterats och debatterats.[836] Denna diskussion ska inte på nytt föras här.

I första hand ska de allmännyttiga bostadsaktiebolagen i allmännyttigt syfte främja bostadsförsörjningen.[837] Samtidigt ska de alltså driva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. Av 2 § första stycket allbolagen framgår att ”[e]tt allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer trots 2 kap. 6 och 7 §§ kommunallagen”.[838] Hänvisningen till 2 kap. 6 och 7 §§ kommunallagen tar sikte på att undanta verksamheten från självkostnadsprincipen och principen om förbud mot spekulativ företagsamhet. Regeringen beskriver i propositionen vad som avses med affärsmässiga principer. Med affärsmässighet avses enlig regeringen att bolagen ska inta ett övergripande förhållningssätt som ett icke subventionerat företag ”inför investeringar, i sin dagliga drift och i relation till andra aktörer”.[839] Kommunen ska således i princip agera på samma sätt som en jämförbar privat ägare av ett jämförbart privat bostadsbolag och samma krav som ställs på andra bostadsföretag ska således ställas på allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.[840]

Av 2 § andra stycket allbolagen framgår vissa undantag från kravet på affärsmässiga principer. Det handlar om att kravet på affärsmässiga principer inte hindrar att stöd lämnas till ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag om stödet

---

[834] Prop. 2009/10:185, s. 24 ff.
[835] Prop. 2009/10:185, s. 12 ff. Se också SOU 2015:58, s. 143 ff.
[836] Se exempelvis Hettne, 2018 och Kjellström, 2015.
[837] Prop. 2009/10:185, s. 40 ff.
[838] Lagstiftaren valde att genom att använda begreppet affärsmässiga principer istället för affärsmässiga grunder (som används avseende annan kommunal näringsverksamhet) markera att de allmännyttiga bostadsbolagen verkar under speciella förutsättningar.
[839] Prop. 2009/10:185, s. 44.
[840] Prop. 2009/10:185, s. 44 ff.

har godkänts av EU-kommissionen eller har lämnats i enlighet med EU:s statsstödsregler.[841]

Avkastningskraven som kommunen ställer ska utifrån den risknivå som valts vara marknadsmässig, åtminstone på lång sikt.[842] Regeringen valde att inte föreslå lagreglering om hur affärsmässiga principer i termer av avkastning ska beräknas.[843] Däremot anför regeringen att bolagens affärsmässighet ska präglas av långsiktighet.[844] Avkastningskraven hos bolagen ska således motsvara sådana krav som privata ägare med ett långsiktigt perspektiv på sitt ägande ställer.[845] Långsiktighet avseende avkastningskrav innebär också att lägre avkastning kan vara rimlig på kort sikt, och kravet på affärsmässighet behöver således bedömas under en period om mer än ett år.[846] Ett dåligt resultat på kort sikt som grundar sig på exempelvis en investering som inte var så lyckad som planerat saknar betydelse så länge som investeringen, eller den åtgärd det är fråga om, grundade sig på realistiska förväntningar på avkastning.[847] Hur långsiktiga avkastningskraven ska vara uttalar sig inte regeringen om, men avsikten är att det på lång sikt inte är försvarbart med krav på bolagen som avviker från andra liknande aktörers krav med hänvisning till mindre lyckosamma affärer.[848]

Även det faktum att lokaliseringsprincipen innebär att kommunen bara får agera på ett sätt som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar innebär att lokala aspekter behöver vägas in i vilka avkastningskrav som kan ställas.[849] Exempelvis är ett kommunalt bostadsbolags möjligheter att sprida ut risken genom att agera inom ett större geografiskt område begränsade. Avseende avkastningen är det något oklart om regeringen avser att den ska bedömas på företagsnivå eller på mindre sektioner inom företaget. Å ena sidan lyfts i propositionen att företag i sin helhet ska verka för att nå de krav som ägaren ställt och att en enstaka affär kan vara olönsam men i övrigt bidra till att uppfylla målen som

---

[841] Av bestämmelsen framgår att stöd som har godkänts av Europeiska kommissionen, har lämnats enligt sådana förordningar som Europeiska kommissionen beslutat enligt artikel 108.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eller har lämnats enligt villkor för stöd som har fastställts av Europeiska kommissionen och som anses förenligt med den gemensamma marknaden samt är undantaget från kravet på anmälan i artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt inte hindras av 2 § första stycket allbolagen. Se avsnitt 5.2.2 ovan om EU:s statsstödsregler.

[842] Prop. 2009/10:185, s. 44.

[843] Prop. 2009/10:185, s. 45.

[844] Prop. 2009/10:185, s. 45.

[845] Prop. 2009/10:185, s. 45.

[846] Prop. 2009/10:185, s. 45.

[847] Prop. 2009/10:185, s. 45–46.

[848] Prop. 2009/10:185, s. 45–46.

[849] Prop. 2009/10:185, s. 45.

ägaren ställt upp.[850] Å andra sidan ska det affärsmässiga förhållningssättet genomsyra varje investering och företagen måste kunna redovisa vilka affärsmässiga överväganden som gjorts.[851]

Lundin och Madell har kritiserat formuleringen att verksamheten ”trots” självkostnadsprincipen och principen om förbud mot spekulativ företagsamhet i 2 § allbolagen för att bestämmelsen riktar sig till bostadsaktiebolagen och inte till kommunen.[852] Invändningen består i att de två principerna i 2 kap. 6 och 7 §§ kommunallagen primärt gäller för *kommunerna* och inte privaträttsliga subjekt, oavsett om de är kommunalägda eller ej.[853] De kommunalrättsliga principerna gäller som regel inte kommunala bolag.[854] Istället är det kommunen, när den lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett bolag, som behöver säkerställa att bolagets verksamhet håller sig inom ramen för kommunens kompetensram.[855] Regleringen i allbolagen borde istället ha riktat sig till kommunen som bort ha gjorts skyldig att säkerställa att verksamheten i bolagen ska bedrivas affärsmässigt. Trots den olyckliga formuleringen är det tydligt att syftet med bestämmelsen är att tydliggöra att bolagen ska bedrivas enligt affärsmässiga principer.[856]

Därutöver är Örnberg kritisk till ”trots att”- satsen eftersom undantaget från förbudet mot att bedriva näringsverksamhet med vinstsyfte är ett uttryck för att utvidga kommunernas kompetensram, dvs. frågan om kommunen överhuvudtaget får ägna sig åt en viss verksamhet.[857] Som ovan visats baseras kommunal bostadsuthyrning på kommunernas allmänna kompetens och det bygger på en tanke om att bostadsuthyrning är en sådan verksamhet som uppbärs av ett allmänt intresse och som utgör ett tillhandahållande av en allmännyttig anläggning. Det övergripande syftet med att bedriva bostadsbolag ska således inte vara att generera vinst. Örnberg ifrågasätter ”trots att”-satsen i allbolagen främst då förbudet mot att bedriva näringsverksamhet med vinstsyfte framför allt syftar till att ringa in *arten av* kompetensenlig verksamhet, inte *formerna för* hur verksamheten bedrivs.[858] Att undanta verksamheten från 2 kap. 7 § kommunallagen riskerar att signalera att det primära syftet med de allmännyttiga bostadsaktiebolagen skulle vara att generera vinst och att det allmännyttiga syftet riskerar att bli sekundärt.[859] Det allmännyttiga syftet framhålls samtidigt från lagstiftaren:

---

[850] Prop. 2009/10:185, s. 46.
[851] Prop. 2009/10:185, s. 46.
[852] Lundin, Madell, 2022, s. 273–274.
[853] Lundin, Madell, 2022, s. 273–274.
[854] Se exempelvis RÅ 1992 ref. 52 och NJA 2008 s. 120.
[855] Örnberg, 2014, s. 295 ff.
[856] Prop. 2009/10:185, s. 46–47.
[857] Örnberg, 2014, s. 202–205.
[858] Örnberg, 2014, s. 204.
[859] Jfr Örnberg, 2014, s. 202 ff.

> Utan ett allmännyttigt syfte kan det kommunala bostadsaktiebolaget komma att reduceras till att enbart ha vinstmaximering som mål. Något motiv för en kommun att vare sig bilda eller äga ett sådant företag finns inte, vilket också flera remissinstanser har påpekat. [860]

Kommunerna ska dock ställa marknadsmässiga krav på sina företag. Trots skrivningarna i propositionen om att det primära syftet ska vara att tillgodose ett allmännyttigt ändamål och att 1 § allbolagen pekar ut det allmännyttiga syftet med verksamheten så är tvetydigheten ett faktum. En aspekt som talar för att denna risk föreligger är just att lagstiftaren valt att *undanta* denna verksamhet från 2 kap. 7 § kommunallagen. Som Örnberg lyfter var det en nyhet i samband med allbolagen att affärsmässighet krävde ett undantag från 2 kap. 7 § kommunallagen.[861] En ytterligare tvetydighet baseras på hur kravet på affärsmässiga principer beskrivs i framför allt propositionen.

Som ovan nämnts beskrivs bland annat att bostadsbolagen ska vara ett företagande med samhällsansvar. Det allmännyttiga syftet och samhällsansvaret sträcker sig dock inte så långt att en kommun kan kräva att ett bostadsbolag vidtar åtgärder som inte är lönsamma för företaget.[862] Därigenom blir den tvetydighet som genomsyrar allbolagen också tydlig. Bolagens existensberättigande är att de uppbärs av ett kommunalt allmänintresse och att de syftar till att tillhandahålla en allmännyttig anläggning. Samtidigt innebär kravet på att verksamheten ska drivas med affärsmässiga principer att företagen (åtminstone på lång sikt) ska gå med vinst.

Utöver krav på affärsmässighet innehåller 3–6 §§ allbolagen regler som begränsar bolagens värdeöverföringar. Det innebär att exempelvis bolagens vinstutdelning m.m. inte får överstiga ett visst belopp.

Sammanfattningsvis har lagstiftaren således lämnat ett utrymme till kommunerna att i sin verksamhet avgöra i vilken utsträckning det allmännyttiga syftet respektive affärsmässighet ska styra verksamheten. Dessa två intressen vars förenlighet inte är uppenbar behöver alltså kommunerna balansera i sin verksamhet. Bland rättskällorna hittas i princip bara vägledning i förarbetena. Högsta förvaltningsdomstolen har inte avgjort något mål där en kommuns tillämpning av allbolagen varit föremål för prövning. Ett fåtal underrättsdomar där det prövats olika frågor om tolkningen av allbolagen finns dock. Ett av skälen till att rättspraxis är begränsad i fråga om allbolagen lär ha att göra med att lagen i stor utsträckning riktar sig till de allmännyttiga bolagen och att endast de beslut som kommunen fattar kan komma i fråga för laglighetsprövning i förvaltningsdomstol. Innan

---

[860] Prop. 2009/10:185, s. 40.
[861] Örnberg, 2014, s. 203.
[862] Prop. 2009/10:185, s. 42.

underrättspraxis som rört allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska allmännyttans förhållande till likställighetsprincipen diskuteras.

5.4.6 Allmännytta, affärsmässiga principer och likställighetsprincipen

Likställighetsprincipen följer av 2 kap. 3 § kommunallagen och innebär att kommuner ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Privaträttsliga subjekt, oavsett om det är bolag som är hel- eller delägda av kommunen, omfattas inte av de kommunalrättsliga principerna. Istället behöver kommunen i enlighet med regelverket i 10 kap. kommunallagen se till att risken för att ett kommunalt bolag överträder den kommunala kompetensen minimeras.[863] Avseende vissa kommunala angelägenheter som drivs i bolagsform har lagstiftaren valt att undanta verksamheten från likställighetsprincipen med hänvisning till att verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund. Två exempel är ellagens (1997:857) och fjärrvärmelagens (2008:263) regler som innebär att kommunala bolag som bedriver handel med el respektive fjärrvärme ska bedriva verksamheten på affärsmässig grund.[864] Enligt förarbetena till lagarna framgår att regeringens avsikt var att kravet på affärsmässig grund skulle undanta verksamheten från såväl självkostnadsprincipen som likställighetsprincipen.[865] Syftet är att åstadkomma en konkurrenssituation där de kommunala bolagen konkurrerar på samma villkor som andra bolag på marknaden.[866]

Av allbolagen framgår att verksamheten i de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ska undantas från principen om förbud mot näringsverksamhet i vinstsyfte samt självkostnadsprincipen. Inte heller i förarbetena till allbolagen återfinns något svar på om verksamheten i de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen är tänkt att undantas från likställighetsprincipen. Frågan är dock om det krav på att verksamheten i de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer implicit innebär att verksamheten undantas från likställighetsprincipen.

Inför 2011 års reform av allbolagen diskuterades frågan i betänkandet av Utredningen om allmännyttans villkor, men utifrån den diskussionen kan några säkra slutsatser inte dras.[867] Frågan har även diskuterats i den rättsvetenskapliga litteraturen.[868] Frågan rymmer en rad bottnar och något tydligt svar finns inte, de

---

[863] Örnberg, 2014, s. 298.

[864] 7 kap. 2 § ellagen samt 38 § fjärrvärmelagen.

[865] Prop. 1996/97:136, s. 71 samt prop. 2007/08:60, 56–57.

[866] Prop. 2007/08:60, 57.

[867] SOU 2008:38, s. 128 ff.

[868] Strax före millennieskiftet debatteras frågan av Höök, Lundin och Riberdahl i en serie artiklar i JT, detta var dock alltså innan 2011 års reform, se Höök, Lundin, 1998-99, s. 574–583, Riberdahl, 1998-99, s. 1046–1049 samt Höök, Lundin, 1999-00, s. 230–233.

argument som talar för respektive emot att likställighetsprincipen ska tillämpas av de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen diskuteras i det följande.

Likställighetsprincipen innebär att en kommun ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Endast kommunmedlemmar omfattas således. Av detta följer också att kommunen i första hand behöver behandla sina medlemmar lika när kommunen träder i kontakt med medlemmarna just i deras egenskap av kommunmedlemmar. [869] I propositionen till kommunallagen anges några exempel på när likställighetsprincipen således inte ska tillämpas: när en kommun eller region anställer personal samt köper eller säljer fastigheter m.m.[870] Ett typexempel på en situation när likställighetsprincipen istället aktualiseras är när kommunen tar ut avgifter av olika slag. I ett rättsfall från 1995 som handlade om försäljning av tomträttsmark till tomträttsinnehavaren diskuterade Högsta förvaltningsdomstolen frågan om likställighetsprincipen hade åsidosatts vid prissättningen.[871] I målet konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att klaganden inte kunnat visa att beslutet stred mot likställighetsprincipen.

När det gäller bostadsuthyrning är frågan än mer komplicerad. Höök och Lundin har anfört att bostadsuthyrning är särskilt kopplad till kommunens bostadsförsörjning och att verksamheten i de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen är en nyttighet som riktar sig till kommunens medlemmar som ett kollektiv.[872] Vidare menar Höök och Lundin att verksamheten således inte kan jämställas med kommunernas övriga fastighetsförvaltning.[873] En följd av ett sådant resonemang är att verksamheten i de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen har sådan karaktär att likställighetsprincipen bör tillämpas. I ett kammarrättsavgörande från år 2000 var fråga om en kommun som beslutat att ge nyinflyttade till kommunen en hundraprocentig hyressubvention i kommunägda bostäder under ett år agerade i strid med likställighetsprincipen.[874] Kammarrätten kom till slutsatsen att beslutet gynnade vissa kommunmedlemmar i förhållande till andra och att det saknades sakliga skäl för särbehandlingen. Av målet framgår inte om det var fråga om bostäder som kommunen ägde, förvaltade och hyrde ut i egen regi eller i bolagsform. Klart står dock att kammarrätten ansåg att bostadsuthyrning i det aktuella målet var en sådan verksamhet i vilken kommunen trädde i kontakt med sina medlemmar i deras egenskap av just kommunmedlemmar.

---

[869] Prop. 2016/17:171, s. 300–301.

[870] Prop. 2016/17:171, s. 300–301.

[871] RÅ 1995 ref 7. Se också RÅ 1975 Ab 343 och RÅ 1977 Ab 267 där likställighetsprincipen diskuteras.

[872] Höök, Lundin, 1998-99, s. 580.

[873] Höök, Lundin, 1998-99, s. 580. Jfr också Bohlin, 2016, s. 134 som menar att självkostnadsprincipen inte ska tillämpas gällande kommuners fastighets- och egendomsförvaltning.

[874] Kammarrätten i Sundsvalls dom den 28 februari 2000 i mål nr 603-1999, domen har uppmärksammats tidigare i Örnberg, 2014, s. 250.

Mot detta talar det faktum att bolagen, i vart fall sedan 2011, ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. Viss vägledning kan hittas i de ovan refererade förarbetsuttalandena om ellagen och fjärrvärmelagen, men faktum är att regeringen i sin proposition till allbolagen inte förde motsvarande resonemang.[875] Från detta perspektiv är frågan snarast om det finns några motstridigheter i att å ena sidan bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer och å andra sidan att tillämpa likställighetsprincipen i verksamheten.

Det är i relationen till kommunmedlemmarna som kommunerna potentiellt skulle behöva säkerställa att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen beaktar likställighetsprincipen. När det gäller hyressättning, alltså vilken nivå hyran ska ligga på, finns särskild reglering som gäller för såväl kommunala som privata hyresvärdar. Gällande hyressättning är frågan om likställighetsprincipen således utan betydelse, eftersom tillämpningen av det hyressättningsregelverk som gäller torde garantera att medlemmarna behandlas lika och att eventuell särbehandling är baserad på sakliga skäl. När det gäller andra aspekter i bolagens verksamhet, exempelvis i fråga om vem bolagen ska hyra ut bostäder till, så är situationen en annan. I princip föreligger avtalsfrihet avseende hyresavtals ingående – hyresvärdar och hyresgäster får själva välja om och med vem de vill ingå hyresavtal.[876] Innebär kravet att verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ska basera valet av hyresgäster på affärsmässiga överväganden? Är svaret jakande bör likställighetsprincipen sakna betydelse för verksamheten. Frågan saknar dock ett entydigt rättsligt svar.

Oavsett om likställighetsprincipen *ska* beaktas i verksamheten i de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen eller inte, så finns det goda skäl för kommunerna att beakta att verksamheten är en del av kommunernas bostadsförsörjningsverksamhet. Därigenom bör kommunen säkerställa att (oaktat om likställighetsprincipen är tillämplig eller inte) objektivitet genomsyrar verksamheten vid sidan av de krav som allbolagen ställer upp. Exempelvis bör kommunen beakta det faktum att allmännyttan är en insats som ska främja bostadsförsörjningen som riktar sig till kommunmedlemmarna som kollektiv. Utifrån denna aspekt bör kommunen beakta att de offentligrättsliga kraven på objektivitet i exempelvis riktlinjer och rutiner avseende uthyrning. Samtidigt behöver självfallet kraven i allbolagen, bland annat avseende affärsmässighet, beaktas.

Slutligen ska något sägas om vad det nyss sagda innebär för verksamheten. Att agera på objektiva grunder innebär att ovidkommande hänsyn inte ska beaktas och att riktlinjer och rutiner som säkerställer att verksamheten är objektiva i förhållande till kommunmedlemmarna. Eventuella inriktningar på exempelvis resurssvaga hushåll eller fokus på att fördela lägenheter efter behov eller liknande

---

[875] Prop. 2009/10:185.

[876] Undantaget är att en hyresvärd inte får diskriminera enligt 2 kap. 12 § diskrimineringslagen.

bör således, utöver affärsmässiga överväganden, även baseras på objektiva överväganden. I nästa avsnitt undersöks underrättspraxis som rört tillämpningen av allbolagen med syfte att visa hur domstolarna resonerat kring frågor om den tvetydighet som allbolagen ger uttryck för.

5.4.7 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag i underrättspraxis

I det här avsnittet undersöks underrättsdomar som rör tillämpningen av allbolagen, och närmare bestämt frågan om hur kravet på affärsmässiga principer ska tolkas. Avgörandena präglas av att det har rört sig om mål om laglighetsprövning vilket innebär att domstolarna prövat om det kommunala beslutet i fråga varit lagligt. Den klagande har, i enlighet med regelverket om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen, att visa att beslutet i fråga är olagligt. Därtill kan domstolen bara upphäva beslutet under förutsättning att förutsättningarna i 13 kap. 8 § första stycket punkterna 1-4 kommunallagen, dvs. om 1) beslutet inte har kommit till på lagligt sätt, 2) beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller regionen, 3) det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller 4) beslutet annars strider mot lag eller annan författning. Domstolen kan enligt 13 kap. 8 § tredje stycket inte sätta något annat beslut i det överklagade beslutets ställe.

Ett framträdande mönster i domarna är den tvetydighet som allbolagen ger uttryck för i fråga om vad det primära syftet med de allmännyttiga bostadsaktiebolagen är, nämligen att i allmännyttigt syfte främja bostadsförsörjningen eller att drivas med affärsmässiga principer. Därtill framgår att domstolarnas tolkning är att kommunerna har ett relativt stort utrymme att själva avgöra hur det allmännyttiga syftet ska balanseras mot affärsmässigheten. Viktigt att poängtera är att domarna alltså är från kammarrätt respektive förvaltningsrätter och därmed har ett begränsat prejudicerande värde. Domarna visar dock, i avsaknad på prejudicerande avgöranden, hur allbolagen kommit att tolkas och tillämpas av domstolarna.

Ett mål från Kammarrätten i Stockholm gällde ett kommunalt beslut varigenom kommunfullmäktige beslutat om så kallade värdeöverföringar enligt 3–5 §§ allbolagen. Syftet var att pengarna skulle användas för åtgärder för kommunernas bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning. Kommunens beslut var vagt och det framgick inte i detalj vilka åtgärder som skulle vidas. Kammarrätten konstaterade dock, främst med stöd av förarbetsuttalanden, att det är särskilt angeläget att kommunerna har utrymme att utgå från lokala behov och förutsättningar när det gäller åtgärder som främjar integration och social sammanhållning inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar. Vidare konstaterade Kammarrätten att det framgick att de åtgärder som exemplifieras i förarbetena inte är avsedda att vara uttömmande. Det ställs vidare inte krav på att åtgärderna behöver preciseras närmare eller fullgöras inom viss tid.

Sammanfattningsvis bedömde Kammarrätten att kommunerna har en omfattande handlingsfrihet i användandet av överskott enligt 5 § 1 p. allbolagen.[877]

En liknande fråga var föremål för prövning hos Förvaltningsrätten i Jönköping. Bakgrunden var att en kommun beslutat om ägardirektiv som innehöll skrivningar om värdeöverföringar som skulle finansiera en ny simhall i kommunen. Syftet angavs vara att åtgärden skulle främja integration och social sammanhållning. Förvaltningsrättens bedömning var, med stöd av förarbetsuttalanden, att kommunerna har utrymme att utgå från lokala behov och förutsättningar. Därmed, menade Förvaltningsrätten, har kommunerna omfattande handlingsfrihet i fråga om användandet av överskott enligt 5 § 1 p. allbolagen.[878]

I ett mål från Förvaltningsrätten i Linköping från 2016 gällde frågan lagligheten i ett beslut att anta ägardirektiv för ett allmännyttigt bostadsaktiebolag fattat av kommunfullmäktige där det angavs att avkastningskravet i bolaget skulle vara 2 procent.[879] Beslutet överklagades av en fastighetsägare i kommunen som anförde att direktavkastningen på totalt kapital för bostadsfastigheter i kommunen låg mellan 6,5 procent och 8,5 procent och att det aktuella avkastningskravet på 2 procent inte var marknadsmässigt och därmed stred mot kravet på affärsmässiga principer i allbolagen. Därtill anförde klaganden att det låga avkastningskravet också utgjorde ett otillåtet statsstöd. Kommunen anförde bland annat att avkastningskravet var rimligt och jämförde det med andra i kommunen belägna fastighetsägares avkastningskrav. Därtill anförde kommunen att det direktavkastningsmått som klaganden hänvisat till inte var jämförbart med det avkastningskrav som kommunen beslutat om de då det i fastighetsbranschen vanliga avkastningsmåttet direktavkastning inte tar hänsyn till vissa kostnadsposter som gällde för det allmännyttiga bostadsaktiebolaget. Avkastningskravet på 2 procent motsvarade enligt kommunen ett direktavkastningsmått på ca 5 procent.

Förvaltningsrätten hänvisade i sina domskäl framför allt till förarbetsuttalanden i propositionen om hur affärsmässiga principer ska förstås. Därefter konstaterade domstolen att rätten inte kunde ta ställning till inom vilket spann ett affärsmässigt avkastningskrav ligger, utan att prövningen var begränsad till frågan om det av kommunen antagna avkastningskravet strider mot allbolagen. Domstolen konstaterade därefter att allbolagen inte reglerar vilket avkastningsmått som ska användas för de allmännyttiga bostadsaktiebolagen. Att avkastningskravet motiverats av allmännyttiga syften stred enligt domstolen därtill inte mot kravet på affärsmässighet, det viktiga ansågs vara att ”samhällsansvaret är ett uttryck för bolagets långsiktiga affärsmässiga engagemang”. Domstolen landar slutligen i att klaganden inte förmåtts visa att beslutet strider mot allbolagen. Inte heller var det visat att det

---

[877] Kammarrätten i Stockholms dom den 19 november 2013 i mål nr 52-13 och 163-13.
[878] Förvaltningsrätten i Jönköpings dom den 19 juni 2023 i mål nr 1043-22.
[879] Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 3 maj 2016 i mål nr 3462-15.

rörde sig om ett otillåtet statsstöd och överklagandet avslogs. Det är dock tydligt att domstolen uppfattar att allbolagen lämnar ett relativt stort utrymme för kommunerna att balansera det allmännyttiga syftet mot kravet på affärsmässiga principer.

I en dom från Förvaltningsrätten i Falun prövades istället lagligheten av ett beslut fattat av en kommunfullmäktige om att godkänna ett allmännyttigt bostadsaktiebolags försäljning av ett antal fastigheter.[880] Klagandena anförde bland annat att det av beredningen inför beslutet framgick att fastigheterna var vinstgivande och att försäljningen därmed inte var förenlig med kravet på affärsmässiga principer. Kommunen anförde å sin sida att försäljningen motiverats med affärsmässiga överväganden och syftade till att frigöra borgens- och låneutrymme för framtida renoveringar och investeringar. Fastigheterna hade värderats och sålts till högstbjudande vilket kommunen menade var till ett marknadsmässigt pris. Förvaltningsrätten kom till slutsatsen att det inte var visat att beslutet stred mot författning och avslog därmed överklagandet. Domslutet är inte förvånande mot bakgrund av att kommunen som ägare till ett bostadsaktiebolag enligt allbolagen måste ha viss frihet att agera så länge kravet på affärsmässighet och långsiktig marknadsmässig avkastning upprätthålls. Utförsäljning av allmännyttan som vållat en hel del diskussion är därmed, så länge kommunen håller sig inom lagens ramar, en politisk fråga för kommunerna.

Frågan om kravet på affärsmässighet och hur marknadsmässig avkastning ska uppfattas har vidare varit föremål för två avgöranden från Förvaltningsrätten i Karlstad respektive Förvaltningsrätten i Linköping.[881] I målet från Förvaltningsrätten i Karlstad var fråga om ett beslut av kommunfullmäktige som innebar ett godkännande av ett nybyggnadsprojekt av det allmännyttiga bostadsaktiebolaget. Klaganden anförde att byggprojektet skulle kosta mer att genomföra än vad fastigheten skulle vara värd efter bygget. Kommunen motsatte sig klagandens yrkande och hänvisade främst till att kravet på affärsmässiga principer i allbolagen inte bör gälla för ett enstaka objekt utan för bolaget som helhet. Förvaltningsrätten går inledningsvis på kommunens linje genom att bedöma att frågan om affärsmässighet inte kan avgränsas till ett enstaka objekt. Enligt förvaltningsrätten bör kravet istället ses med utgångspunkt i verksamheten som helhet och också över tid. Att en investering inte omgående blir lönsam för bolaget innebär enligt domstolen inte per automatik att kravet på affärsmässighet åsidosätts. Domstolen hänvisade till uttalanden i förarbetena om att de kommunala bostadsaktiebolagen är långsiktiga aktörer som inte tillkommit för att skapa vinster utan för att tillgodose ett allmännyttigt ändamål (”även om ett affärsmässigt förhållningssätt ska iakttas”).

---

[880] Förvaltningsrätten i Faluns dom den 4 september 2020 i mål nr 2921-20.

[881] Förvaltningsrätten i Karlstads dom den 10 oktober 2014 i mål nr 1428-14 samt Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 11 maj 2015 i mål nr 7728-13.

Förvaltningsrätten kom således till slutsatsen att beslutet att tillåta investeringen inte stred mot allbolagen.

Domen från Förvaltningsrätten i Linköping gällde istället ett beslut av kommunfullmäktige som innebar dels ett uttalande om att det föreligger ett behov av ett trygghetsboende i kommunen, dels ett uppdrag till det allmännyttiga bostadsaktiebolaget att utreda hur ett sådant skulle kunna byggas. Klaganden anförde inga omständigheter om varför den första delen av beslutet skulle upphävas varför domstolen konstaterade att klaganden inte visat att beslutet var olagligt. Avseende den andra delen menade klaganden att ett trygghetsboende främst skulle ha ett kommunalt intresse och därför inte vara förenligt med kravet på affärsmässiga principer. Bland annat menade klaganden att utredningen som bolaget uppdrogs att genomföra skulle innebära kostnader för bolaget. Domstolen konstaterade att frågan är hur det allmännyttiga syftet förhåller sig till kravet på affärsmässiga principer. Förvaltningsrätten hänvisade till propositionen som i huvudsak redogjorts för ovan och konstaterade att det inte var visat att beslutet stred mot kravet på affärsmässiga principer. Domstolen drog slutsatsen att det inte var visat att fullmäktiges beslut var olagligt.

I en dom från Förvaltningsrätten i Malmö gällde frågan en kommunfullmäktiges beslut att det allmännyttiga bostadsaktiebolaget skulle behålla en fastighet som kommunstyrelsen tidigare beslutat att godkänna försäljning om.[882] Beslutet motiverades med att socialförvaltningen i kommunen, som hade kontrakt på över hälften av lägenheterna i fastigheten, såg ett ökat behov av hyra ut lägenheter med socialt ansvar. Enligt klaganden var det inte förenligt med kravet på affärsmässiga principer i 2 § allbolagen att ett allmännyttigt bostadsaktiebolag ska tillgodose socialförvaltningens behov av bostäder. Domstolen identifierade först den potentiella motsättningen som finns mellan det allmännyttiga syftet och kravet på affärsmässiga principer. Efter diverse hänvisningar till propositionen till allbolagen landade domstolen i att klaganden inte visat att beslutet skulle vara olagligt. Domskälen var relativt sparsmakade men återigen bekräftade domstolen att ett relativt stort utrymme lämnats till kommunen att göra den avvägning mellan allmännytta och affärsmässighet som allbolagen ger uttryck för.

Genomgången av domarna ger en bild av hur allbolagens bestämmelser tillämpats i underrätter. För det första synliggör domarna den i allbolagen inbyggda motsättningen att å ena sidan syftet med bolagen är att allmännyttigt främja bostadsförsörjningen och å andra sidan att bolaget ska drivas med affärsmässiga principer. Av domarna kan utläsas att det inte är självklart hur det övergripande syftet och kravet på affärsmässighet förhåller sig till varandra. När domstolarna har avgjort målen har de resonerat i termer av att båda dessa aspekter behöver beaktas vilket kan tolkas som en intresseavvägning mellan det allmännyttiga syftet och

[882] Förvaltningsrätten i Malmös dom den 13 oktober 2015 i mål nr 1724-15.

kravet på affärsmässiga principer. Denna intresseavvägning, som inte framgår av lagens förarbeten, är dock resultatet av konstruktionen i allbolagen. Domarna belyser också att det är kommunerna som ska göra denna intresseavvägning och att allbolagen lämnar ett stort utrymme för kommunerna att välja hur dessa två intressen ska vägas mot varandra. Det sistnämnda är föga förvånande och bekräftar den bild av allmännyttans handlingsutrymme som bland annat Grander gett uttryck för i sina studier av allmännyttiga bostadsaktiebolag.[883] För att ge ytterligare perspektiv på hur allbolagen tolkas i praktiken undersöks i nästa avsnitt bolagsordningar och ägardirekt avseende allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag från två kommuner.

5.4.8 Bolagsordningar och ägardirektiv i kommunal praktik

Kommunerna styr verksamheten i sina bolag på olika sätt. På ett övergripande plan styr kommunerna sina bolag genom formella dokument som bolagsordning och ägardirektiv.[884] Kommunerna styr också i egenskap av aktieägare vilka beslut som fattas vid bolagsstämman, däribland utseende av styrelseledamöter.[885] Därigenom kan kommunen indirekt genom styrelsen utse veckställdande direktör för bolagen.[886] I denna del studeras bolagsordningar och ägardirektiv från de två kommuner som ingår i studien. Genom att studera bolagsordningar och ägardirektiv förväntas ytterligare kunskap om hur allbolagen tolkas genereras, men någon heltäckande bild över hur de två kommunerna styr sina bolag fås inte.

De kommuner som ingår i studien har två allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag vardera. Kommun 1 har ett helägt allmännyttigt bostadsaktiebolag som i sin tur har ett helägt dotterbolag. Kommun 2 har istället ett helägt moderbolag (som inte är ett allmännyttigt bostadsaktiebolag) som i sin tur äger två allmännyttiga bostadsaktiebolag, varav det ena förvaltar fastigheter belägna i kommunens centralort och det andra förvaltar fastigheter belägna på andra orter i kommunen. Totalt har alltså fyra bolagsordningar och fyra ägardirektiv studerats.

Samtliga bolagsordningar anger den övergripande inriktningen på verksamheten i bolagen. Med något olika formuleringar framgår det avseende alla bolag att de ska förvalta och hyra ut bostadslägenheter. Utöver detta framgår att ytterligare en variation av uppgifter har ålagts de olika bolagen. Ett bolag ska ”förvärva

---

[883] Grander, 2020, s. 121 ff.

[884] Bolagsordning är ett obligatoriskt dokument för aktiebolag enligt aktiebolagslagen (2005:551). Ägardirektiv är inte obligatoriskt men en majoritet av kommunerna uppger att de har ägardirektiv, Boverket, 2020, Ägardirektiv, https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsforsorjning/kommunernas-verktyg/allmannyttan/agardirektiv/, hämtad 2021-03-02. Ägardirektiv syftar till att ge direktiv från ägarna till bolagets ledning.

[885] Bolagsstämman utser styrelsen, 8 kap. 8 § aktiebolagslagen.

[886] Styrelsen får utse en verkställande direktör, 8 kap. 27 § aktiebolagslagen.

och sälja" fastigheter eller tomter i syfte att där uppföra och förvalta bostäder, medan ett annat bolag ska "förhyra, arrendera, förvärva och sälja" fastigheter och tomter med samma ändamål. I en av kommunerna ska bolagen "förvärva, äga, bebygga och förvalta fastigheter" där bostadslägenheter ska upplåtas med hyresrätt, men något om att sälja motsvarande fastigheter nämns inte. Utöver den primära uppgiften att upplåta bostadslägenheter med hyresrätt framgår också att bolagen får eller ska förvalta fastigheter med lokaler av olika slag samt även producera energi.

Avseende ändamålet med bolagens verksamhet anges i samtliga bolagsordningar:

> Bolaget skall i allmännyttigt syfte och med iakttagande av kommunallagens lokaliseringsprincip främja bostadsförsörjningen i [kommunen] och erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande.

För bolagen i Kommun 2 anges vidare att hyresgästerna också ska erbjudas inflytande i bolaget. Att hyresgästerna ska erbjudas möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget framgår av 1 § första stycket tredje punkten allbolagen. Vidare framgår av samtliga bolagsordningar att verksamheten i bolagen ska bedrivas enligt affärsmässiga principer, något som också följer av allbolagen. Kommun 2 har vidare valt att skriva in att bolagets verksamhet ska rymmas inom kommunens kompetens. I bolagsordningarna för alla bolag framgår vidare att kommunfullmäktige ska beredas möjlighet att ta ställning till beslut i bolagen som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.[887] Kommun 2 har valt att i sina bolagsordningar därtill ta ställning till vilka situationer som omfattas.

Avseende bolagsordningarna kan sammanfattningsvis sägas att de är relativt kortfattade och framför allt tycks syfta till att uppfylla lagkraven i aktiebolagslagen samt kommunallagen. Bolagsordningarna används också av kommunerna för att peka ut inriktningen och ändamålet med verksamheten i de allmännyttiga bostadsaktiebolagen.

Ägardirektiven för bolagen som ingår i studien är i det stora hela principiella dokument som på ett övergripande plan preciserar bolagens uppdrag. Syftet med dokumenten är att klargöra ägarnas (kommunernas) intentioner med bolagen och på så sätt komplettera bolagsordningen. Även om ägardirektiven således i viss mån preciserar bolagens uppdrag, ägarens intentioner med bolagen och relationen mellan bolagen och kommunen, är ägardirektiven övergripande till sin karaktär.

Av ägardirektiven till de båda bolagen i Kommun 1 framgår precis som av bolagsordningarna att bolagen i allmännyttigt syfte ska främja bostadsförsörjningen i kommunen. Av ägardirektiven till moderbolaget framgår att bolagets verksamhet

---

[887] Jfr 10 kap. 3 § 4.p. kommunallagen.

framgår av bolagsordningen. Vidare framgår att bolagets innehav av hyresrätter är ett viktigt inslag i kommunens ambitioner att tillhandahålla bostäder för alla och att ta ett socialt ansvar på bostadsmarknaden. Avseende dotterbolaget framgår dock att bolaget ska inneha ”temporära bostäder” som är ett viktigt inslag i kommunens ambitioner att tillhandahålla bostäder för alla och att ta ett socialt ansvar på bostadsmarknaden. Vidare framgår att bolaget ska samverka med kommunen för att mottagandet av nyanlända ska ske på ett ekonomiskt och socialt hållbart sätt. Dotterbolagets verksamhet är främst inriktad på att tillhandahålla bostäder för nyanlända i enlighet med lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (den så kallade bosättningslagen) genom vilken kommunerna är skyldiga att ta emot nyanlända för bosättning. Kommun 1 har alltså ett allmännyttigt bostadsaktiebolag som har i uppdrag att tillhandahålla temporära bostäder för en särskild grupp (nyanlända). Av förarbetena till allbolagen framgår att det, trots att avsikten är att allmännyttiga bostadsaktiebolag ska rikta sig till en bred allmänhet, det även är möjligt att inom lagens ramar driva ett bolag som riktar sig till en eller flera specifika grupper.[888]

Ägardirektiven för de båda bolagen i Kommun 2 påminner om varandra men har vissa skillnader. I direktiven specificeras bolagens inriktning. Bolagen ska verka för ”ett pris- och kvalitetsvarierat utbud av attraktiva bostäder i hyresform som profilerar kommunen som en attraktiv bostadsort samt miljö- och tillväxtkommun”. Ägardirektiven anger vidare att bolagen ska präglas av ett socialt ansvar för bostadsmarknaden. Hur detta sociala ansvar ska prägla verksamheten definieras inte mer än att det bland annat anges att det innebär att bolagen särskilt ska beakta exkluderade gruppers möjlighet att erhålla bostad och att följa kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen. Av båda bolagens ägardirektiv framgår samtidigt att bolagen ska vara positiva till att bilda bostadsrättsföreningar och vid nybyggnation ska bolagen alltid pröva möjligheten att bygga ägarlägenheter. Ett av bolagen ska vidare, i syfte att minska kommunens dominerande ställning som fastighetsägare och att säkra koncernens finansiella styrka, aktivt sälja lägenheter.

Det är naturligt att även kommunen, som fastighetsägare och förvaltare av bostadslägenheter, behöver kunna sälja av delar av beståndet förutsatt att övriga regelverk följs. Vad som däremot kan diskuteras är om det ligger inom ramen för den kommunala kompetensen och de allmännyttiga bostadsbolagens lagstiftade uppdrag att bygga exempelvis ägarlägenheter eller bostadsrättslägenheter. Att äga, förvalta och hyra ut bostadslägenheter är en sådan angelägenhet som kommunen under lång tid ägnat sig åt och som faller inom ramen för den allmänna kompetensen. Enligt allbolagen ska bolagen huvudsakligen förvalta fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt. Av förarbetena framgår att avsikten var att annan verksamhet i bolagen kan vara tillåten så länge det inte inkräktar på

---

[888] Prop. 2009/10:185, s. 41. Se också avsnitt 5.4.4.

bolagens huvudsakliga uppgift.[889] Det som regeringen framför allt hade i åtanke var kooperativa hyresrätter och uthyrning av lokaler.[890] Frågan om sådan verksamhet är kompetensenlig är tudelad – först och främst är frågan om det överhuvudtaget rör sig om en kommunal angelägenhet. Därtill uppkommer frågan om det är förenligt med allbolagen. Såvitt känt saknas rättspraxis som rört kompetensenligheten av dylika frågor eller förenligheten med allbolagen. Klart står dock att båda dessa frågor i vart fall ligger på gränsen till vad som kan betraktas som tillåtet.

Utöver vad som beskrivits ovan anges i ägardirektiven vidare frågor om relationen mellan kommunen och bolagen, hur allmänheten ska tillförsäkras insyn i bolagen, hur den ekonomiska styrningen på ett övergripande plan ska se ut samt liknande frågor som framför allt rör frågor av bolagsrättslig karaktär. För de båda bolagen i Kommun 2 anges att bolagen inte får ägna sig åt verksamhet som inte är förenlig med bolagsordningen eller med den kommunala kompetensen.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att bolagsordningarna och ägardirektiven som studerats i detta avsnitt förstärker bilden av den motsättning mellan affärsmässighet och allmännytta som tidigare diskuterats att allbolagen ger uttryck för. Varken bolagsordningarna eller ägardirektiven ger en heltäckande bild över hur kommunerna styr sina bolag. Däremot kan det sägas att bolagsordningarna och ägardirektiven ytterligare synliggör det tolkningsutrymme för kommunerna som syns även i den rättsliga regleringen.[891]

5.4.9 Kommunal självstyrelse och ökat fokus på affärsmässighet

Ett viktigt verktyg för kommunernas bostadsförsörjningsarbete är och har varit att förvalta och hyra ut bostäder. Genom uthyrning av bostäder har kommunerna möjlighet att hjälpa enskilda med anskaffningsproblemet. Sådan verksamhet har stark historisk förankring och ryms inom den kommunala kompetensen. Idag finns särskild reglering i allbolagen där allmännyttiga bostadsaktiebolag definieras och formerna för driften av bolagen anges. Lagen innehåller inte några skyldigheter för kommunerna. Befogenheten att förvalta och hyra ut bostäder baseras på den allmänna kompetensen reglerad i kommunallagen. Allbolagen innehåller dock bestämmelser som utvidgar kommunernas kompetens, särskilt genom att kravet på affärsmässiga principer innebär ett avsteg från huvudregeln om att kommuner inte ska bedriva näringsverksamhet med vinstsyfte samt självkostnadsprincipen. Det krävs alltså att kommuner själva tar initiativ till att driva allmännyttiga bostadsaktiebolag. Därtill har kommunerna ett betydande utrymme för självbestämmande i frågor om omfattning, inriktning och verksamhet avseende bolagen. En princip på

---

[889] Prop. 2009/10:185, s. 41, se också prop. 2001/02:58, s. 61.
[890] Prop. 2009/10:185, s. 41, se också prop. 2001/02:58, s. 61.
[891] Jfr Grander, 2020, s. 121 ff. och Salonen, 2015.

rättens mellannivå (rättskulturen) som genomsyrar regleringen om allmännyttan är således *principen om kommunal självstyrelse*.

Kommunernas förvaltning och uthyrning av bostäder har under lång tid motiverats med grund i att det utgör ett till kommunen knutet allmänintresse och det handlar om tillhandahållande av en allmännyttig tjänst. *Principen om allmännytta* är och har tidigare varit en bärande princip för kommunernas förvaltning och uthyrning av bostäder. Reformen 2011 innebar dock ett paradigmskifte, en förändring som kommit att innebära förändringar även i rättens djupare nivåer. Sedan 2011 ska de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen, vid sidan av att agera med ett allmännyttigt syfte, också bedriva sin verksamhet enligt *affärsmässiga principer*. Reformen innebär som framgått ett avsteg från den tidigare rådande ordningen där utgångspunkten var allmänintresse och allmännytta. De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen genomsyras utöver av kommunal självstyrelse därmed även av principerna om allmännytta och affärsmässighet som sedimenterats till rättskulturen.

Att de allmännyttiga bolagen ska bedriva sin verksamhet med allmännyttigt syfte och enligt affärsmässiga principer innebär att det finns en motsättning inbyggd i regleringen. Lagstiftningen ger inte vid handen hur de olika intressena ska balanseras. Istället har ett betydande utrymme lämnats till kommunerna att göra denna avvägning – något som ytterligare förstärker den ställning som principen om kommunal självstyrelse har inom ramen för regleringen om allmännyttan. Detta utrymme synliggörs vidare av undersökningen av såväl underrättspraxis som bolagsordningar och ägardirektiv. Detta innebär att även kommunernas sociala ansvar och i förlängningen förverkligandet av rätten till bostad genom allmännyttan är en fråga som överlämnats till kommunerna att bestämma om.

Sammanfattningsvis genomsyras regelverket, i ljuset av avhandlingens teoretiska utgångspunkter, av tre principer på rättens mellannivå (rättskulturen): Det handlar om *kommunal självstyrelse* genom att kommunerna har lämnats stort utrymme för att själva bestämma både om de ska bedriva allmännytta bostadsaktiebolag och hur bolagen ska verka. Därutöver vilar de allmännyttiga bostadsaktiebolagen på principerna *allmännytta* och *affärsmässighet*. Mellan principerna om allmännytta och affärsmässighet finns en inneboende motsättning som diskuterats i kapitlet. Utvecklingen har gått från att allmännytta varit det primära till att affärsmässighet hamnat i förgrunden. Den närmare avvägningen mellan dessa principer har dock lämnats över till kommunerna.

En fråga som endast kortfattat berörts i detta kapitel är frågan om hur lägenheter förmedlas i de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen. Det saknas särskild reglering om hur bostäder inom allmännytta ska förmedlas. I princip föreligger som redan nämnts avtalsfrihet i denna fråga. Av förarbetena till allbolagen framgår att avsikten är att allmännyttan ska rikta sig till en bred allmänhet och inte enbart till särskilda grupper. Det framgår dock inte av den rättsliga regleringen. Ett visst utrymme för kommuner att använda allmännyttan som verktyg för att

förverkliga rätten till bostad för de som inte kan ordna bostad själva finns troligen. Här behöver de olika principerna om affärsmässighet kontra allmännytta vägas mot varandra. Frågor som väcks är i vilken mån affärsmässiga principer ska genomsyra all verksamhet i bolagen. Kan det exempelvis motiveras att ett allmännyttigt bolag accepterar hyresgäster med svagare betalningsförmåga som därmed innebär att bolaget tar en ekonomisk risk? En sådan åtgärd skulle ha potential att hjälpa enskilda, som inte själva kan skaffa en bostad, med anskaffningsproblemet. Eftersom bolagen trots allt ska agera med beaktande av både principerna om allmännytta och affärsmässighet finns ett utrymme för kommunerna att balansera dessa principer mot varandra. Att mot bakgrund av en analys av vilka grupper som har det svårt på bostadsmarknaden i kommunen rikta insatser mot dessa grupper torde ligga inom ramen för den kommunala kompetensen på området, så länge kravet på affärsmässiga principer beaktas (dvs. handlande med långsiktig affärsmässighet).

Slutligen ska sägas att ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolags förmedling av sina egna lägenheter utgör så kallad ”uthyrningsverksamhet”. Sådan verksamhet omfattas inte av kommunal bostadsförmedling i enlighet med regelverket i bostadsförsörjningslagen, som undersöks i nästa avsnitt.

5.5 Kommunal bostadsförmedling

5.5.1 Kommuner ska anordna bostadsförmedling (om det behövs)

Ett verktyg som kommunerna under lång tid har ägnat sig åt är olika former av bostadsförmedling. Idag framgår det av lag att kommuner ska anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen. Idag finns endast sju kommunala bostadsförmedlingar i landet. Dessa förmedlar dock bostäder i 66 kommuner.[892] Att förmedla bostäder är ett sätt varigenom kommuner kan hjälpa enskilda med det så kallade anskaffningsproblemet. I det här avsnittet diskuteras de rättsliga ramarna för kommunernas bostadsförmedling. Inledningsvis undersöks den rättsliga grunden för att kommuner får anordna bostadsförmedling, följt av en diskussion om vad kommunal bostadsförmedling är samt hur bostäder får förmedlas i en kommunal bostadsförmedling. Därefter diskuteras några anknytande frågor, nämligen om bostadsförmedling är att anse som myndighetsutövning samt vilka konsekvenser det får om en kommun väljer att överlämna skötseln av förmedlingen till ett privaträttsligt subjekt. Slutligen diskuteras enskildas ställning i förhållande till kommunal bostadsförmedling, inklusive möjligheter att överklaga beslut, innan lokala riktlinjer för bostadsförmedling från de två kommunerna som ingår i studien undersöks.

---

[892] SOU 2022:14, s. 189.

Kommuner ska enligt 7 § bostadsförsörjningslagen anordna bostadsförmedling ”om det behövs för att främja bostadsförsörjningen”. Enligt ordalydelsen är det alltså behovet av bostadsförmedling för att främja bostadsförsörjningen i kommunen som avgör om en kommun är skyldig att anordna bostadsförmedling. Hur denna bedömning ska göras, eller annorlunda uttryckt, när behovet av bostadsförmedling innebär att en kommun är skyldig att anordna sådan, framgår inte av lagen. Formuleringen i lagen framstår som något egendomlig, när såväl innebörden och intentionen med bestämmelsen i själva verket är, som regeringen också konstaterar i propositionen, ”att kommunerna själva utifrån lokala förutsättningar [bör få] avgöra om en bostadsförmedling skall inrättas”.[893] Bestämmelsen bör således uppfattas som en befogenhet för kommunerna att anordna bostadsförmedling om kommunen finner det motiverat, snarare än en skyldighet att göra så.

Av 7 § bostadsförsörjningslagen följer vidare att om två eller flera kommuner behöver en gemensam bostadsförmedling, ska kommunerna anordna bostadsförmedling tillsammans. Bestämmelsen är formulerad så att det är *behovet av en gemensam* bostadsförmedling som är avgörande för om kommuner ska ordna en sådan. Liksom för bostadsförmedling för enskilda kommuner saknas i lagen eller förarbetena uttalanden om i vilka situationer det kan anses finnas behov av gemensam bostadsförmedling.[894] Således är det de aktuella kommunerna som tillsammans får avgöra om behovet av en gemensam förmedling finns.

Motiven bakom att införa en bestämmelse av denna karaktär i specialreglering kan diskuteras mot bakgrund av att bostadsförmedling troligtvis är en sådan verksamhet som ryms inom kommunernas allmänna kompetens. Bestämmelsen innebär således troligen inte någon kompetensutvidgning för kommunerna. Det kan dock finnas skäl till att särskild reglering på området är motiverad. Exempelvis innehåller 8 § bostadsförsörjningslagen en befogenhet för kommunerna att ta ut en avgift för bostadsförmedling, något som annars skulle vara förbjudet enligt 12 kap. 65 a § jordabalken.

Därutöver följer av 7 § andra stycket bostadsförsörjningslagen att regeringen får förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling. En motsvarande bestämmelse fanns i den (på 1990-talet) upphävda lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. Genom bestämmelsen är det alltså i sista hand regeringen som har möjlighet att avgöra om en kommun ska anordna bostadsförmedling eller inte. Lagen innehåller inga riktlinjer om i vilka situationer det skulle kunna bli aktuellt för regeringen att förelägga en kommun att anordna bostadsförmedling. Lagrådet ställde sig kritiskt till förslaget att införa denna möjlighet för regeringen med hänvisning till den kommunala

---

[893] Prop. 2000/01:26, s. 20.
[894] Prop. 2000/01:26, s. 20.

självstyrelsen.[895] Lagrådet anförde att statlig kontroll över kommunala beslut genomförs i huvudsak genom laglighetsprövningsinstitutet, genom vilket kommunmedlemmar har möjlighet att få lagligheten i kommunala beslut prövade av domstol.[896] I en sådan process kan domstolen endast besluta att upphäva (eller inte upphäva) det kommunala beslutet i fråga, men kan inte sätta något annat beslut i dess ställe.[897] Den kommunala självstyrelsens innersta kärna, menade Lagrådet, måste vara att de folkvalda i fullmäktige måste kunna dryfta och besluta i frågor rörande den egna kommunen. Vidare menade Lagrådet att principen således riskerade att sättas åsido om regeringen får möjlighet att bestämma om innehållet i kommunala beslut.[898]

Regeringen anförde att liknande befogenheter fanns i plan- och bygglagen. Lagrådets uppfattning var dock att dessa befogenheter, som innebär att regeringen får förelägga kommuner att anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser, är av annan karaktär. I sådana föreläggande ska regeringen företräda riksintressen eller regionala intressen, medan de intressen som är av betydelse gällande bostadsförmedling – enligt Lagrådet bostadsförsörjningen i kommunen – är detsamma för kommunen och regeringen. I enlighet med Lagrådets kritik kan konstruktionen sägas strida mot den logik och tradition som den statliga kontrollen över kommunala beslut bygger på. Däremot kan det diskuteras om det verkligen är så att kommunen och regeringen företräder samma intresse på det sätt som Lagrådet anförde. Det finns troligen situationer där kommunens intresse av att bedriva bostadsförmedling inte överensstämmer med de regionala eller nationella intressena avseende bostadsförsörjning. På så sätt skulle regeringen anses kunna företräda andra intressen än just den enskilda kommunens. Det framgår dock inte av lagen att det är dessa intressen regeringen ska företräda. Är lagstiftarens avsikt med regeringens befogenhet att regeringen ska ta hänsyn till sådana intressen bör det framgå av regelverket.

En tydlig motstridighet framträder således i de två styckena i 7 § bostadsförsörjningslagen. Å ena sidan lämnas det till kommunerna att, med hänsyn till lokala förutsättningar, bestämma om det finns behov av bostadsförmedling. Å andra sidan har regeringen befogenhet att förelägga en kommun att anordna bostadsförmedling. Såvitt känt har inga sådana beslut fattats av regeringen.[899] Sammantaget får kommunerna anses ha ett stort utrymme för att själva bestämma om bostadsförmedling ska anordnas i kommunal regi eller inte. Det går förstås inte att utesluta

---

[895] Se Lagrådets yttrande i Bilaga 7 till prop. 2000/01:26, s. 63–64.
[896] Se 13 kap. kommunallagen.
[897] 13 kap. 8 § tredje stycket kommunallagen.
[898] Se Lagrådets yttrande i Bilaga 7 till prop. 2000/01:26, s. 63–64.
[899] SOU 2022:14, s. 108.

att en framtida regering kommer att utfärda föreläggande om att kommuner ska inrätta bostadsförmedlingar.

5.5.2 Vad är (kommunal) bostadsförmedling?

Vad som menas med bostadsförmedling framgår inte av bostadsförsörjningslagen (eller av annan författning), men diskuterades i betänkandet som 1991 års Bostadsförmedlingsutredning lämnade.[900] Enligt utredningen följer att förmedling rent språkligt innebär att någon skapar kontakt mellan den som söker och den som erbjuder en vara eller tjänst.[901] Skulle bostadsförmedling definieras på det sättet skulle alla verksamheter som knyter kontakt mellan den som söker och den som erbjuder en bostad kunna vara bostadsförmedling, dvs. även exempelvis mäklarverksamhet. Bostadsförmedling brukar dock, som också konstateras i betänkandet, inte avse mäklarverksamhet. Istället brukar i första hand med bostadsförmedling menas verksamhet som syftar till att skapa kontakt mellan en bostadssökande och en hyresvärd.[902] Även om bostadsförmedling således har en av tradition avgränsad betydelse, nämligen att framför allt avse förmedling av hyresrätter, innebär valet att inte definiera verksamheten i lagen vissa definitionssvårigheter. Frågorna handlar om vilka typer av verksamheter som avses med bostadsförmedling samt gränsdragning till annan näraliggande verksamhet.

När det gäller frågan om gränsdragning mellan bostadsförmedling och annan näraliggande verksamhet är det, utöver vad som ovan sagts om förhållande till mäklarverksamhet, framför allt gränsdragningen till fastighetsägares egen uthyrningsverksamhet som vållar frågetecken. I 1991 års bostadsförmedlingsutrednings betänkande förespråkas en definition som innebär att bostadsförmedling är ”verksamhet som syftar till att skapa kontakt mellan en bostadssökande och en bostadsupplåtare, vilken inte är identisk med förmedlaren”.[903] Det innebär således att en fastighetsägare som själv förmedlar sina lägenheter inte bedriver bostadsförmedling. Det är, enligt regeringen, istället att betrakta som uthyrningsverksamhet.[904] Detta gäller oavsett om det är fråga om ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag eller om hyresvärden är privat. I flera kommuner har allmännyttiga bostadsaktiebolag egna bostadsköer där bostäder fördelas efter kötid. Sådana köer är dock inte kommunala bostadsförmedlingar i bostadsförsörjningslagens mening. Därtill är det möjligt för fastighetsägare att gå samman i en särskild fristående

---

[900] SOU 1992:71, s. 27 ff.
[901] SOU 1992:71, s. 27.
[902] SOU 1992:71, s. 27. Se också prop. 2000/01:26, s. 19.
[903] SOU 1992:71, s. 28–29.
[904] Prop. 2000/01:26, s. 19. Se också Ds. 1999:69, s. 6.

organisation för att förmedla bostäder (utan att för den sakens skull vara en *kommunal* bostadsförmedling).[905]

Regeringen menade vidare att en kommunal bostadsförmedling är en sådan förmedling av bostadslägenheter som ska upplåtas med hyresrätt som kommunen beslutat att tillhandahålla sina kommuninvånare.[906] Något krav på att kommunen själv ombesörjer verksamheten uppställs således inte, utan det står kommunen fritt att besluta om att överlämna skötseln av bostadsförmedling till privaträttsliga aktörer om kommunen så önskar. Formerna för hur ett sådant överlämnande är reglerade i 10 kap. kommunallagen. Kommunen bör dock underlåta att överlämna skötseln till sitt eget allmännyttiga bostadsaktiebolag eller en annan fastighetsägare som hyr ut bostäder för att undvika intressekonflikter mellan de olika verksamheterna bostadsförmedling och uthyrningsverksamhet.

En svårighet som begränsar kommunens möjligheter att använda bostadsförmedling för bostadsförsörjningsändamål är att faktiskt få tag på bostäder att förmedla i en bostadsförmedling. Idag finns ingen reglering som tvingar hyresvärdar att lämna lediga bostäder för förmedling till kommunen. Tidigare hade kommunerna enligt bland annat lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt möjlighet att få anvisningsrätt till bostäder. Anvisningsrätt kom till antingen genom utfästelse från husägaren eller efter beslut av hyresnämnden. Anvisningsrätten innebar att husägaren inte fick hyra ut en lägenhet som omfattades till någon annan än den kommunen anvisade. Syftet var bland annat att kommunen skulle kunna ta ett socialt ansvar för bostadsförsörjningen och motverka ensidig befolkningssammansättning.[907] Idag krävs det dock att kommunerna och hyresvärdar kommer överens om att lediga bostäder ska förmedlas i den kommunala bostadsförmedlingen.

5.5.3 Hur bostäder förmedlas i en bostadsförmedling

Av bostadsförsörjningslagen framgår inte hur bostäder i en kommunal bostadsförmedling ska förmedlas. Det vanligaste sättet att förmedla lägenheter i de kommunala bostadsförmedlingarna är att förmedla lägenheter i turordning efter kötid.[908] Andra sätt att förmedla lägenheter är dock tillåtna enligt bostadsförsörjningslagen, förutsatt att rättsordningen i övrigt, framför allt de kommunalrättsliga principerna,

---

[905] Prop. 2000/01:26, s. 19.
[906] Prop. 2000/01:26, s. 19.
[907] Prop. 1987/88:35, s. 15 ff. Jfr exempelvis med Danmark där det finns ett system som innebär att kommunerna har rätt att anvisa upp till 25 procent av lediga bostäder i det allmännyttiga beståndet (så kallade almene boliger) för bostadssociala ändamål, 59 § almenboligloven.
[908] SOU 2022:14, s. 189–190.

beaktas. Förmedlingen av bostäder kan kategoriseras i två övergripande kategorier som kan kallas förmedlingsprinciper: köprincipen eller behovsprincipen.[909]

Hur bostäder ska förmedlas framgår inte av bostadsförsörjningslagen. Det framgår dock av 8 § bostadsförsörjningslagen att en kommun får ta ut köavgift för att stå i bostadskö. Detta innebär att köavgift endast får tas ut i en kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid. Avgiften får tas ut för högst ett år i taget och kommunen bestämmer avgiften samt grunderna för hur den ska tas ut. Av samma bestämmelse framgår att detta inte hindrar att ett begränsat antal lägenheter fördelas enligt ett *förturssystem*. Hur stor andel som ”ett begränsat antal lägenheter” utgör framgår inte av lagen. Avgift får inte tas ut om förmedlingen sker på andra sätt, något som dessutom kan vara brottsligt enligt 12 kap. 65 a § jordabalken.[910]

Utöver dessa bestämmelser om möjlighet att ta ut avgift saknas bestämmelser om hur förmedlingen av bostäder ska gå till. Viss vägledning hittas dock i förarbetena. Av propositionen framgår att bostadsförmedling i turordning efter kötid kan göras genom exempelvis en allmän kö, där samtliga köande köar på lika villkor, eller med flera olika köer.[911] I en allmän kö, där samtliga köande köar på lika villkor, får enligt regeringen inte ges fördelar åt vissa, till exempel personer som har en lägenhet att byta in eller om en person har stort behov av en lägenhet.[912] En fastighetsägare som lämnar en lägenhet till förmedling i turordning efter kötid hos en kommunal bostadsförmedling får enligt regeringen endast ställa krav på de blivande hyresgästerna som hänger samman med ”ekonomisk förmåga att betala hyran för aktuell lägenhet” samt krav ”som är förknippade med hyresgästens skyldighet att vårda lägenheten”.[913] Avsikten var alltså att andra krav inte skulle ställas då det skulle motverka syftet med att förmedlingen skulle ske i turordning. Det framgår dock inte av lagtexten att så ska vara fallet.

Därutöver öppnar regeringen i propositionen för att det är möjligt för en kommun att ha flera olika köer för skilda grupper av bostadssökande.[914] Regeringen nämner i sammanhanget två exempel, nämligen en särskild kö för ungdomslägenheter och en för personer som kan erbjuda en byteslägenhet.[915] Hur sådana särskilda köer förhåller sig till likställighetsprincipen diskuteras inte i propositionen. Det är viktigt att likställighetsprincipen beaktas oavsett hur köreglerna är utformade och att sakliga skäl därmed ligger till grund för en eventuell särbehandling av kommunmedlemmar. Såvitt känt saknas prejudicerande avgöranden där frågan

---

[909] Karlén, 1998, s. 51 ff.
[910] Prop. 2000/01:26, s. 52–53.
[911] Prop. 2000/01:26, s. 52–53.
[912] Prop. 2000/01:26, s. 52.
[913] Prop. 2000/01:26, s. 52.
[914] Prop. 2000/01:26, s. 52.
[915] Prop. 2000/01:26, s. 52.

om hur bostadsförmedlingen i turordning efter kötid ska utformas har varit uppe för prövning.

I förmedlingssystem där kötid är huvudprincipen finns alltså möjlighet att bevilja förtur, något som också används av de kommuner som anordnar bostadsförmedling.[916] Av bostadsförsörjningslagen framgår inte hur förturssystem ska se ut eller vilka hänsyn som ska tas med i bedömningen om enskilda ska beviljas förtur. Istället är det upp till kommunerna att själva bestämma hur ett sådan förturssystem ska se ut. De enda rättsliga begränsningar som kommunen har gällande användning av förtur är rättsordningen i övrigt. I synnerhet behöver likställighetsprincipen beaktas. Ska förtur ges behöver det ske på objektiva grunder och ett likställt sätt, dvs. kommunmedlemmar i liknande situationer ska behandlas lika om det inte föreligger sakliga skäl för något annat.[917]

Regeringen nämner endast som hastigast i propositionen att bostadsförmedling även får ske utan ett kösystem, utan att precisera hur detta skulle kunna se ut. Av 8 § bostadsförsörjningslagen samt 12 kap. 65 a § jordabalken framgår dock att för sådan bostadsförmedling får någon avgift inte tas ut. Det är således möjligt för kommunerna att anordna en bostadsförmedling där exempelvis de sökandes behov av en bostad snarare än tid i bostadskön ligger till grund för förmedlingen. För att undvika att en sådan bostadsförmedling strider mot likställighetsprincipen behöver kommunerna troligen ta fram riktlinjer som på ett transparent och tydligt sätt reglerar hur förmedlingen ska gå till. Av det fåtal kommuner som bedriver kommunal bostadsförmedling har det visat sig att ingen kommun som bedriver bostadsförmedling enligt behovsprincipen.[918]

Sammanfattningsvis är det alltså möjligt för kommunerna att organisera bostadsförmedling på olika sätt. Hur bostadsförmedlingen organiseras och hur bostäder förmedlas påverkar kommunens möjlighet att använda bostadsförmedling i sitt arbete med att bistå personer som inte på egen hand kan få en bostad på bostadsmarknaden. När bostadsförmedling endast tar sig uttryck som en bostadskö är det framför allt en service till fastighetsägare och kommuninvånare genom att bostadsförmedlingen utgör ett slags kontaktpunkt mellan hyresvärdar och hyresgäster. Genom förturer och förmedling efter exempelvis behov möjliggörs dock för kommuner att rikta insatser mot enskilda som har behov av stöd för att skaffa bostad.

---

[916] SOU 2022:14, s. 223 ff.

[917] Jfr Karlén, 1998, s. 57–58.

[918] SOU 2022:14, s. 190. Avseende offentlig fördelning av bostäder efter behov görs detta i Finland, se exempelvis Helenelund, 2011, s. 292 ff.

5.5.4 Bostadsförmedling och myndighetsutövning

En fråga som diskuterats i såväl förarbeten som i litteratur är huruvida bostadsförmedling utgör myndighetsutövning.[919] Skälet är att skötseln av verksamhet som innefattar myndighetsutövning inte får överlämnas från kommunen till ett privaträttsligt subjekt (utan stöd i lag). Begreppet myndighetsutövning förekommer i ett stort antal författningar, men någon definition i lag finns inte. Begreppet återfinns bland annat i 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen samt 10 kap. 1 § kommunallagen, där det regleras att skötseln av angelägenheter som innefattar myndighetsutövning endast får överlämnas till en enskild om det finns stöd i lag. Trots begreppets centrala betydelse i den svenska offentliga rätten, saknas en allmängiltig definition.[920]

Övergripande kan myndighetsutövningsbegreppet sägas syfta till att särskilja viss (offentlig) verksamhet från annan verksamhet.[921] Begreppet är inte autonomt och har olika innebörd i olika lagar. Myndighetsutövning kan sägas hänga tätt samman med ett *ärende* som i sin tur leder fram till ett *beslut*. Alla ärenden och beslut är dock inte myndighetsutövning. Vad som särskiljer myndighetsutövning från annan verksamhet är dels beslutets karaktär, dels beslutets allvarlighet.[922] I förarbetena till gamla förvaltningslagen angavs att gemensamt för all myndighetsutövning är att det är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till enskilda.[923] En kärna i begreppet består således av det allmännas användande av makt i förhållande till enskilda avseende förmåner, rättigheter, skyldigheter, disciplinpåföljder, avskedande eller liknande och att verksamheten är grundad på offentligrättslig författning.[924] Det kan handla om beslut om förmåner men också om ingripanden av olika slag. Myndighetsutövning kan vara mer eller mindre ingripande för enskilda, exempelvis är såväl tvångsomhändertagande av barn enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och beslut om bostadsbidrag hos Försäkringskassan att anse som myndighetsutövning.

Frågan om bostadsförmedling utgör myndighetsutövning eller inte diskuterades i 1991 års bostadsförmedlingsutredning.[925] Enligt utredningen är det inte är tydligt om bostadsförmedling är att anse som myndighetsutövning eller inte.[926] Att det är frivilligt för den enskilde att anlita bostadsförmedlingen samt att beslut om bostadsförmedling endast kan överklagas för laglighetsprövning talar enligt utredningen

---

[919] Se bl.a. Karlén, 1998, s. 39–41 samt SOU 1992:71, s. 40 ff.
[920] Johansen, 2019, s. 186 ff. och Lebeck, 2018, s. 101 ff.
[921] Se bland annat Johansen, 2019, s. 186 ff.
[922] Se bland annat Johansen, 2019, s. 186 ff.
[923] Prop. 1971:30, s. 331.
[924] Jfr Marcusson, 1989, s. 240 ff. och Örnberg, 2014, s. 298 ff.
[925] SOU 1992:71, s. 40 ff
[926] SOU 1992:71, s. 40 ff.

emot att bostadsförmedling är myndighetsutövning.[927] Å andra sidan talar vissa aspekter av bostadsförmedlingen för att det ska utgöra myndighetsutövning, framför allt när gäller förturssystem osv.[928]

I samma utredning redogörs för två hovrättsavgöranden som rörde åtal om myndighetsmissbruk avseende en bostadsförmedlare respektive hot mot tjänsteman.[929] I det förstnämnda fallet hade bostadsförmedlaren frångått de kommunala normer som gällde för fördelningen av lägenheter. För att dömas till ansvar krävdes att det var fråga om myndighetsutövning, och personen fälldes.[930] I motsatt riktning talar det andra fallet, som rörde en person som hotat personal på en bostadsförmedling. För att fällas till ansvar krävdes att det var fråga om myndighetsutövning, och hovrätten kom i detta fall till slutsatsen att det inte var fråga om myndighetsutövning.[931] Utredningens slutsats blev att i vart fall olika typer av förturssystem är att anse som myndighetsutövning och att de därmed, i brist på lagstöd för överlämnande till privaträttsliga subjekt, måste skötas av kommunen.[932] Att skötseln av bostadsförmedling, i de delar som eventuellt inte är att betrakta som myndighetsutövning, överlämnas är däremot möjligt. Marcusson har i likhet med utredningen konstaterat att bostadsförmedling kan innehålla moment av myndighetsutövning.[933]

När bostadsförsörjningslagen infördes 2001 uttalade sig regeringen endast kortfattat i propositionen om frågan om myndighetsutövning. Med hänvisning till 1991 års bostadsförmedlingsutrednings slutbetänkande konstateras enbart att skötseln av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning endast får lämnas över till ett privaträttsligt subjekt om det finns stöd i lag.[934] Därefter uttalar regeringen följande i fråga om när bostadsförmedling kan innefatta myndighetsutövning:

> Det gäller framför allt förtursärenden där en enskild tillhandahålls en bostad i form av bistånd enligt socialtjänstlagen (1980:620) eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.[935]

---

[927] SOU 1992:71, s. 41.
[928] SOU 1992:71, s. 41.
[929] SOU 1992:71, s. 41 f.
[930] Svea hovrätts dom den 1 juli 1988 i mål nr B 231/88.
[931] Hovrätten för västra Sveriges dom 15 november 1988 i mål nr B 1012/88.
[932] SOU 1992:71, s. 42.
[933] Marcusson, 1992, s. 76–77. Jfr också Marcusson, 1989, s. 360–361 som skrevs innan SOU 1992:71.
[934] Prop. 2000/01:26, s. 20.
[935] Prop. 2000/01:26, s. 20.

Uttalandet är något förvånande då anordnandet av bostadsförmedling, och eventuell förtur i bostadskö, regleras i bostadsförsörjningslagen. Att beslut om bistånd, stöd eller service enligt socialtjänstlagen och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är att betrakta som myndighetsutövning är tydligt. Visserligen är det möjligt för socialtjänsten att som en form av bistånd upplåta bostäder åt enskilda, på samma sätt som frågor om boende med särskild service enligt LSS kan komma i fråga. Uttalandet svarar dock inte på frågan om sådan förtur som sker med stöd enbart i bostadsförsörjningslagen är att anse som myndighetsutövning.

Frågan om huruvida bostadsförmedling är att betrakta som myndighetsutövning kvarstår således. De rättsliga argument som anförts tidigare talar både för och emot att bostadsförmedling, eller vissa moment i sådan förmedling, är att betrakta som myndighetsutövning. Låt oss återgå till det som ofta betraktas utgöra kärnan i myndighetsutövning, nämligen det allmännas maktanvändning i förhållande till enskilda i fråga om förmåner, rättigheter, skyldigheter, disciplinpåföljder, avskedande eller liknande baserade på lag eller annan författning. Det första ledet, maktanvändning i förhållande till enskild, kan diskuteras i förhållande till bostadsförmedling. Att det är frivilligt att söka bostad i bostadsförmedlingen kan inte ensamt tas för intäkt att det inte skulle vara fråga om myndighetsutövning. De allra flesta stöd och bidrag som enskilda kan ansöka om, exempelvis inom socialförsäkringen eller enligt socialtjänstlagen, är ju frivilliga att ansöka om. Något som dock skiljer bostadsförmedling från andra typer av ansökningar av stöd är att frivilligheten även gäller i förhållande till den förmån som söks. Oftast söks i en bostadsförmedling tillträde till en specifik bostad, till skillnad från ansökningar om exempelvis stöd enligt socialtjänstlagen. Denna höga grad av frivillighet talar emot att bostadsförmedling som organiseras på detta sätt är att betrakta som myndighetsutövning. Bostadsförmedling blir på detta sätt snarast en fråga om en frivillig överenskommelse mellan den bostadssökande och bostadsförmedlingen.

Organiseras bostadsförmedling på andra sätt kan slutsatsen bli en annan. Likaså när det är fråga om olika typer av förtur i kösystem. Förturer innebär i många fall att trängande sociala eller andra hänsyn gör att behovet av bostad är särskilt stort. Beslut om att bevilja eller avslå en ansökan om förtur kan få stora konsekvenser för den enskilda. Goda skäl talar således för att åtminstone förtur i bostadskö bör vara att betrakta som myndighetsutövning, i likhet med den bedömning som gjorde av 1991 års bostadsförmedlingsutredning. Att det är fråga om förmåner är något som talar för att bostadsförmedling skulle vara att betrakta som myndighetsutövning. Att förmånerna inte är uttryckta som rättigheter i lagstiftningen, som istället enbart gör det tillåtet för kommunerna att anordna bostadsförmedling, talar däremot emot att det är fråga om myndighetsutövning. Sammantaget är slutsatsen att bostadsförmedling *kan* vara myndighetsutövning beroende på hur den organiseras.

Framför allt är det frågor om enskildas frivillighet och bostadsförmedlingens ensidiga makt som ligger till grund för om det rör myndighetsutövning eller inte. Exempelvis har en bostadsförmedling som endast förmedlar bostäder i turordning efter kötid troligen inte karaktären av myndighetsutövning medan en bostadsförmedling som förmedlar bostäder efter de sökandes behov troligen är att betrakta som myndighetsutövning. I en bostadsförmedling som fördelar bostäder i turordning efter kötid som också har ett förturssystem, bör därtill förturssystemet vara att betrakta som myndighetsutövning.

Denna slutsats delas inte av en av landets största bostadsförmedlingar. Stockholm stad bedriver bostadsförmedling genom sitt helägda bolag Bostadsförmedlingen i Stockholm AB.[936] Enligt bolagets egen riktlinje ”Riktlinjer för förtursverksamheten”, beslutad av bolagets styrelse, framgår att bolaget behandlar och beslutar om förtur i förmedlingen som annars i huvudsak förmedlar bostäder i turordning efter kötid.[937] Denna slutsats kan mot bakgrund av de slutsatser som nyss dragit således ifrågasättas.

Myndighetsutövning är alltså den yttersta gränsen för vilken typ av verksamhet som en kommun får överlämna till privaträttsliga subjekt. Vilka övriga krav som gäller vid ett sådant överlämnande ska diskuteras i det följande.

5.5.5 Överlämnande av bostadsförmedling till privaträttsliga subjekt

Att en bostadsförmedling är kommunal angelägenhet innebär inte att kommunen själv måste sköta verksamheten. En kommun har långtgående möjligheter att själva välja i vilken form kommunala angelägenheter ska skötas. En kommun kan alltså välja att överlämna skötseln av de flesta kommunala angelägenheter till privaträttsliga subjekt. Hur ett överlämnande ska gå till och i vilka situationer som en kommun får lämna över skötseln av en angelägenhet till någon annan framgår framför allt av kommunallagens bestämmelser. En yttersta gräns för vad som får överlämnas utan lagstöd går vid myndighetsutövning, något som följer av såväl regeringsformen som kommunallagen.

Regelverket om överlämnande av kommunala angelägenheter återfinns i 10 kap. kommunallagen. Av 10 kap. 1 § första stycket kommunallagen framgår att kommunfullmäktige får besluta att lämna över skötseln av en kommunal

---

[936] Se Bolagsordning för Bostadsförmedlingen i Stockholm AB, https://start.stockholm/globalassets/start/om-stockholms-stad/politik-och-demokrati/styrdokument/kommunal-forfattningssamling/kfs-2013-31-bolagsordning-for-bostadsformedlingen-i-stockholm-ab.pdf, hämtad den 27 juli 2023.

[937] Riktlinjer för förtursverksamheten, https://bostad.stockholm.se/globalassets/blanketter/riktlinjer-for-fortursverksamheten2019.pdf, hämtad den 27 juli 2023.

angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ, om det inte i lag eller annan författning framgår att angelägenheten ska skötas av en nämnd. Gällande bostadsförmedling finns inga bestämmelser i författning som reglerar att förmedlingen ska skötas av en nämnd. Fullmäktige kan alltså besluta att överlämna skötseln av de delar av bostadsförmedling som inte omfattar myndighetsutövning till privaträttsliga subjekt.

Någon begränsning avseende vem bostadsförmedlingen kan överlämnas till finns inte i lagen. Däremot finns särskilda bestämmelser som gäller för överlämnande till helägda respektive delägda bolag samt för överlämnande till privata utförare. Helägda bolag definieras som bolag där kommunen direkt eller indirekt innehar samtliga aktier, enligt 10 kap. 2 § kommunallagen. När en kommun lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt bolag ska fullmäktige enligt 10 kap. 3 § kommunallagen bland annat fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten samt se till att det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheter som utgör ramen för verksamheten anges i bolagsordningen. Utgångspunkten för kommunala bolag är att de inte är bundna av de regler som begränsar kommunernas befogenheter.[938] Genom bestämmelserna i 10 kap. 3 § kommunallagen görs helägda kommunala bolag dock bundna av de kommunalrättsliga principerna och i detta fall regelverket i bostadsförsörjningslagen, om än indirekt, genom att fullmäktige är skyldig att se till att detta regleras i bolagsordningen.[939] Avsikten med bestämmelsen är att en kommun inte ska få vidta åtgärder i sitt bolags regi som kommunen annars inte skulle få vidta.[940]

Av rättspraxis följer att risken för att ett helägt bolag ska agera utöver den kommunala kompetensen ska vara ringa.[941] Om kommunens beslut inte tillräckligt tydligt anger ramarna för den kommunala kompetensen kan fullmäktiges beslut komma att upphävas om det skulle överklagas för laglighetsprövning.[942] Det som i så fall prövas är om det finns tillräckliga garantier för att bolaget inte ska överskrida den kommunala kompetensen. Om en kommun således lämnar över skötseln av bostadsförmedling till ett helägt aktiebolag, behöver kommunfullmäktige se till att bolaget görs bundet av de rättliga ramar som bostadsförsörjningslagen anger tillika att de kommunalrättsliga principerna följs av bolaget. Framför allt är det frågor om lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen samt storlek på avgiften som kan vålla frågetecken. Gällande lokaliseringsprincipen kan sägas att det saknas regler om vem som kan komma i fråga för förmedling av bostäder. Troligen kan kommuner utan hinder av lokaliseringsprincipen förmedla bostäder åt såväl befintliga

---

[938] Lundin, Madell, 2022, s. 274.
[939] Örnberg, 2014, s. 325 ff.
[940] Se Prop. 1990/91:117, s. 51 samt Örnberg, 2014, s. 325 ff.
[941] RÅ 84 2:25.
[942] RÅ 1987 ref. 52.

som blivande kommunmedlemmar. Var bostäderna ska finnas begränsas dock troligen av lokaliseringsprincipen, argument för att förmedla lägenheter utanför kommunens geografiska gränser lär saknas. Undantag gäller om två eller flera kommuner gått samman i en bostadsförmedling eller om förmedlingen annars kan anses ha anknytning till kommunens medlemmar.

Om en kommun istället överlämnar skötseln av en angelägenhet till ett delägt bolag ska fullmäktige istället se till att bolaget blir bundet av motsvarande villkor som gäller för helägda bolag ”i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt” enligt 10 kap. 4 § första stycket kommunallagen.

Sammanfattningsvis är det möjligt för kommuner att överlämna skötseln av bostadsförmedling till privaträttsliga subjekt under förutsättning att kommunen beaktar de krav som framgår i 10 kap. kommunallagen. I nästa avsnitt diskuteras den enskildas ställning i förhållande till kommunal bostadsförmedling i olika former.

5.5.6 Den enskildes ställning och bostadsförmedling

Som visats ovan kan bostadsförmedling organiseras på olika sätt, både i fråga om *hur* bostäder förmedlas (dvs. om de förmedlas i turordning efter kötid eller på andra grunder) och *vem* som sköter förmedlingen. Den enskildes ställning i förhållande till bostadsförmedlingen påverkas beroende av hur förmedlingen går till. Inledningsvis är det tydligt att den enskildes möjligheter att skaffa en bostad påverkas av bland annat hur bostäderna i förmedlingen förmedlas. Med utgångspunkt i rätten till bostad som mänsklig rättighet kan ändamålsenligheten med att endast förmedla bostäder i turordning efter kötid diskuteras. En sådan förmedling gynnar personer som ställer sig i kö i god tid innan ett eventuellt behov av bostad dyker upp. Ur ett rättighetsperspektiv skulle en mer ändamålsenlig förmedling snarare vara behovsorienterad, där personer med störst behov prioriteras före andra. En fråga är dock om en sådan ordning skulle vara förenlig med rättsordningen i övrigt.

Det är framför allt den kommunala likställighetsprincipen som kan innebära svårigheter vid en behovsorienterad bostadsförmedling.[943] Inledningsvis kan det konstateras att likställighetsprincipen inte ställer några absoluta hinder mot en behovsorienterad bostadsförmedling. Likställighetsprincipen regleras i 2 kap. 3 § kommunallagen där det framgår att kommuner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.[944] Likställighetsprincipen är som ovan nämnts en princip som begränsar kommunernas utrymme inom ramen för verksamhet som i och för sig är kompetensenlig.[945] Med andra ord behöver principen beaktas vid bostadsförmedling. Likställighetsprincipen har beröringspunkter

---

[943] Jfr Bohlin, 2016, s. 208–209 om så kallad social differentiering av kommunala avgifter.
[944] Se Lerwall, 2020.
[945] Bohlin, 2016, s. 107 ff.

med den i 1 kap. 9 § regeringsformen reglerade objektivitetsprincipen. Likställighetsprincipen har dock en snävare innebörd. Det följer av ordalydelsen i 2 kap. 3 § kommunallagen att personkretsen för likställighetsprincipen är kommunmedlemmar. Det strider således inte mot likställighetsprincipen att särbehandla en icke kommunmedlem i förhållande till en kommunmedlem.[946] Därtill krävs att kommunen träder i direkt kontakt med sina medlemmar i egenskap av just medlemmar för att likställighetsprincipen ska vara tillämplig.[947]

En fråga som bör ställas är därmed om bostadsförmedling är en sådan verksamhet som innebär att kommunen träder i kontakt med sina kommunmedlemmar i egenskap av kommunmedlemmar. Ovan har diskuterats vilken typ av verksamhet bostadsförmedling är, och det skulle kunna argumenteras för att det är en service till bostadssökande i allmänhet och att kommunen därmed inte förmedlar bostäder till enskilda i dess egenskap som kommunmedlemmar. Mot detta talar två starka argument. För det första är bostadsförmedling en del av kommunernas bostadsförsörjning som under lång tid varit en angelägenhet för kommunerna med syftet att tillhandahålla kommunmedlemmarna en allmännyttig tjänst. För det andra är bostadsförmedling reglerad i offentligrättsliga författning. Sammantaget innebär detta att likställighetsprincipen bör beaktas vid kommunal bostadsförmedling.

En följdfråga som aktualiseras vid denna slutsats är hur kommunen bör förhålla sig till andra än kommunmedlemmar vid bostadsförmedling. Likställighetsprincipen ställer inte upp några hinder mot att behandla kommunmedlemmar mer fördelaktigt än andra. Däremot innebär objektivitetsprincipen att kommunerna vid bostadsförmedling behöver agera sakligt och opartiskt. Uthyrning av bostäder omfattas därtill av diskrimineringslagens diskrimineringsförbud. Det framgår inte av diskrimineringslagens ordalydelse huruvida kommunal bostadsförmedling omfattas, men oavsett detta bör kravet på opartiskhet och saklighet innebära att sådan diskriminering som omfattas av diskrimineringslagen är förbjuden.[948]

---

[946] RÅ 1987 ref. 17.

[947] I propositionen till kommunallagen anges några exempel på när likställighetsprincipen således inte ska tillämpas: när en kommun eller ett landsting anställer personal samt köper eller säljer fastigheter m.m. Avsikten från regeringens sida är således att oavsett om den person kommunen är i kontakt med är kommunmedlem eller inte så omfattas situationen av likställighetsprincipen enbart i de fall när kommunen är i kontakt med kommunmedlemmen i egenskap av kommunmedlem och inte i egenskap av exempelvis kommunanställd eller fastighetsköpare. Se prop. 2016/17:171, s. 300–301.

[948] Jfr 2 kap. 12 § diskrimineringslagen där det framgår att diskriminering är förbjuden för den som utanför privat- och familjelivet tillhandahåller varor, tjänster eller bostäder till allmänheten. Bostadsförmedling skulle kunna anses utgöra en sådan tjänst som avses, alternativt omfattas av begreppet ”tillhandahålla bostäder”.

För att en kommun ska kunna förmedla bostäder sakligt, opartiskt och likställt är det lämpligt att genom kommunala riktlinjer säkerställa att förmedlingssystemet inte särbehandlar sökande på otillbörliga sätt. Ska särbehandling tillåtas krävs att sakliga skäl föreligger.

Även organisationsformen påverkar den enskildes ställning i huvudsak i fråga om möjligheterna att överklaga beslut. Bostadsförsörjningslagen innehåller inte några överklagandebestämmelser. Det överklagandeinstitut som står till buds är därmed laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen. Enligt 13 kap. 1 § kommunallagen får kommunmedlemmar överklaga vissa beslut för laglighetsprövning. Av 13 kap. 2 § kommunallagen framgår bland annat att beslut av fullmäktige får överklagas för laglighetsprövning. Därtill får beslut av en nämnd överklagas om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art. Först och främst krävs alltså att det är fråga om ett beslut av en nämnd. Även beslut som fattas på delegation av nämnden omfattas.[949] Därtill krävs alltså att det inte är ett beslut av exempelvis rent verkställande art. Beroende på hur bostadsförmedlingen är organiserad kan alltså under vissa förutsättningar beslut om förmedling av bostad alltså vara överklagbara genom laglighetsprövning. Troligen är beslut att förmedla en bostad enligt kötid att anse som av rent verkställande art, medan beslut om förturer eller förmedling efter behov troligen inte är det. Vid en laglighetsprövning kan förvaltningsdomstol endast upphäva det kommunala beslutet om det strider mot någon av punkterna i 13 kap. 8 § kommunallagen, eller avvisa målet med följden att beslutet står fast. Någon möjlighet att överpröva beslutets lämplighet har domstolen däremot inte.

Bedrivs bostadsförmedling däremot av ett privaträttsligt subjekt kan inte beslut i enskilda ärenden fattade av bostadsförmedlaren överklagas (relationen mellan den enskilda och bostadsförmedlingen är privaträttslig). Istället är rättsmedlen begränsade till att överklaga de beslut som kommunen fattar och som rör relationen mellan kommunen och förmedlingen.

Avsaknaden av möjlighet att få till stånd en rättslig prövning av beslut om bostadsförmedling kan vara problematiskt särskilt i fråga om förtur i bostadskö eller i förmedlingssystem som är baserade på behovsprincipen. Mot denna bakgrund kan ändamålsenligheten som helhet i att tillåta ett överlämnande av bostadsförmedling till privaträttsliga subjekt diskuteras. Att bostaden är en viktig aspekt av livet för den enskilde tillika en mänsklig rättighet talar emot att överlämnande är lämpligt. Därtill kan det diskuteras om det, i vart fall i fråga om förtur eller andra behovsorienterade förmedlingar, är ändamålsenligt att den enda möjligheten att överklaga ett beslut (förutsatt att förmedlingen bedrivs i kommunal regi) är genom laglighetsprövning. En laglighetsprövning innebär att samtliga kommunmedlemmar har rätt att få lagligheten ett kommunalt beslut prövat av en domstol. För den

---

[949] Jfr Höök, Johan, Kommunallagen (2017:725) 13 kap. 2 §, Karnov 2022-09-15 (JUNO).

enskilde innebär det begränsade möjligheter till domstolsprövning, men också att andra kommunmedlemmar som inte är berörda av det enskilda beslutet kan överklaga beslutet.

Hur bostadsförmedlingarna ser ut i olika kommuner skiljer sig åt, och i det följande undersöks riktlinjer för bostadsförmedling hos de två kommuner som inkluderats i studien.

5.5.7 Bostadsförmedling i kommunal praktik

I det här avsnittet undersöks riktlinjer för bostadsförmedling i de båda kommuner som ingår i studien. Bostadsförmedlingen i Kommun 1 bedrivs av kommunen själv medan bostadsförmedlingen i Kommun 2 bedrivs av ett av kommunen helägt aktiebolag. Bostadsförmedlingen i Kommun 1 består av en bostadskö där bostäder förmedlas i turordning efter kötid. I Kommun 2 finns två bostadsköer, en där studentlägenheter förmedlas och en där övriga lägenheter förmedlas. I båda köerna förmedlas bostäder i turordning efter kötid.

Båda kommunernas bostadsförmedlingar består i huvudsak av en digital marknadsplats där annonser om lediga lägenheter läggs ut och bostadssökande kan anmäla intresse för en viss lägenhet. Huvudregeln är därefter att den sökande som har flest antal ködagar bland de som anmält intresse får ett erbjudande om att teckna ett hyresavtal. Ingen av kommunerna tillämpar förturssystem.[950] För att komma i fråga för en lägenhet krävs att sökanden uppfyller hyresvärdens krav på exempelvis inkomst. I studentlägenhetskön i Kommun 2 ställs därtill krav på att sökanden bedriver studier vid, eller har blivit antagen till en utbildning vid, universitetet i staden.

Huvudregeln i båda kommunerna är att det är fysiska personer som kan registrera sig i systemet. I Kommun 2 är det också möjligt för företag att registrera sig för att möjliggöra att hyra ut bostäder i andra hand till nyanställda. Ett företag kan ha maximalt fem platser i kön.

De båda kommunernas bostadsförmedlingar är i huvudsak utformade på liknande sätt som övriga kommunala bostadsförmedlingar i landet.[951] Huvudregeln är således att bostäder i kommunala bostadsförmedlingar förmedlas i turordning efter kötid i system där bostadssökande behöver registrera sig i ett system, betala köavgift och sedan bevaka och anmäla intresse till lediga lägenheter. Skillnader finns dock, framför allt i fråga om förturssystem, där vissa kommunala

---

[950] Kommun 2 anger dock i sina riktlinjer för bostadsförsörjningen att social förtur finns för personer i social utsatthet avseende en viss andel av de lägenheter som omsätts i de allmännytta kommunala bostadsaktiebolagen, se avsnitt 5.3.4 ovan.
[951] SOU 2022:14, s. 199 ff.

bostadsförmedlingar använder sig av sådana system.[952] Därtill finns skillnader i avgifternas storlek, om och hur kötiden förbrukas när sökanden får en lägenhet osv.

Utöver bostadsförmedlingssystem och bostadsköer enligt bostadsförsörjningslagen förekommer att kommuner bedriver bostadsförmedling utanför ramen för den kommunala bostadskön. Ett exempel är i Kommun 1 där något som kallas särskild bostadsförsörjning används. Denna förmedling av bostäder riktar sig till personer som inte själva kan ordna bostad på grund av starka sociala eller medicinska skäl. Enskilda kan ansöka hos kommunens socialnämnd som utreder sökandens behov av bostad. I de regler som publicerats på kommunens hemsida om hur förmedlingen går till stadgas endast övergripande om vad som krävs för att komma i fråga, men det är inte helt transparent och tydligt hur förmedlingen går till. Av reglerna framgår att denna förmedling inte tillhör kommunens bostadsförmedling. Vad det innebär är något oklart.

Att kommuner använder sig av bostadsförmedlingssystem ”utanför” den kommunala bostadsförmedlingen förekommer även i andra kommuner.[953] Det är särskilt framträdande genom användande av förturer på olika sätt. Av betänkandet *Sänk tröskeln till en god bostad* framgår att bostadsförmedling och förturer som kommuner uppfattar inte är en del av den kommunala bostadsförmedlingen används på olika sätt i olika kommuner. Enhetlighet saknas och därtill kopplas bostadsförmedling i låg grad till befintlig lagstiftning. I många fall är socialtjänsten och allmännyttan inblandad på ett eller annat sätt i sådana system. Därtill framgår av betänkandet att innebörden av en förtur skiljer sig åt. Det kan röra sig om allt ifrån förtur till ett förstahandskontrakt till ett kortsiktigt andrahandskontrakt med socialtjänsten som andrahandshyresvärd (ofta kallat socialt kontrakt, något som behandlas i kapitel 6).[954] Det framgår också att vilka grupper som beviljas förtur skiljer sig åt. Det kan handla om exempelvis sociala skäl men också om personer som fått jobb i och vill flytta till kommunen.[955]

5.5.8 Kommunal självstyrelse och formell likabehandling genomsyrar bostadsförmedling

Av bostadsförsörjningslagen framgår att kommuner ska anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen. I praktiken är det dock inte tal om någon skyldighet för kommuner att anordna bostadsförmedling. Regeringen har visserligen möjlighet att förelägga en kommun att anordna bostadsförmedling, något som dock inte hänt. Snarare innebär regleringen att kommuner

---

[952] SOU 2022:14, s. 199 ff.
[953] SOU 2022:14, s. 225 ff
[954] SOU 2022:14, s. 225–236.
[955] SOU 2022:14, s. 235.

själva ska bedöma om det finns behov av kommunal bostadsförmedling i kommunen. Därtill saknas bestämmelser om hur bostäder ska förmedlas. Sammantaget innebär detta att det är upp till varje enskild kommun dels att bedöma om det finns behov av en bostadsförmedling, dels bestämma hur bostadsförmedlingen ska organiseras och hur bostäder ska förmedlas.

Utformningen av bestämmelserna om bostadsförmedling i bostadsförsörjningslagen riktar sig på ett tydligt sätt till kommunerna. Även om syftet med bostadsförmedling är att förmedla bostäder, tar regleringen inte sikte på enskildas situation. Istället är det först genom kommunernas beslut att inrätta en bostadsförmedling som förmedlingen blir en verklighet för enskilda. Därtill saknar enskilda möjlighet att utkräva sin rätt till bostad genom regelverket. Bostadsförmedlingar kan slutsatsvis vara ett viktigt verktyg för kommunerna i arbetet med bostadsförsörjning. Är avsikten att rätten till bostad ska förverkligas genom bland annat bostadsförmedling kan det dock frågas om regleringen är tillräcklig. I ljuset av avhandlingens teoretiska utgångspunkter kan alltså *principen om kommunal självstyrelse*, som återfinns på rättens mellannivå (rättskulturen), sägas genomsyra således regelverket om kommunal bostadsförmedling.

Regelverket möjliggör för kommunerna att förmedla bostäder på olika sätt. Olika principer kan således komma att genomsyra den faktiska förmedlingsverksamheten. Såvitt känt förmedlas bostäder i de kommunala bostadsförmedlingarna i princip enbart i turordning efter kötid. Tillämpningen av köprincipen grundar sig således på en *formell likabehandlingsprincip* där kötid görs till en objektiv måttstock, framför individers behov av bostad. Bostadsförmedling är i teorin ett kraftfullt verktyg med potential att lösa anskaffningsproblemet för enskilda som inte kan ordna bostad på egen hand. Som visats i avsnittet är det dock dels få kommuner som anordnar bostadsförmedling, dels förmedlas bostäder primärt i turordning efter kötid. Så som bostadsförmedlingen alltså tillämpas idag säkerställs inte att rätten till bostad förverkligas för enskilda som inte kan ordna en bostad på egen hand.

I nästa avsnitt undersöks ytterligare en befogenhet för kommunerna, nämligen befogenheten att meddela bostadsbidrag och hyresgarantier med stöd av bestämmelser i lagen om vissa kommunala befogenheter.

5.6 Kommunala hyresgarantier och bostadsbidrag

5.6.1 Motiven bakom kommunala stöd till boendet

Vid sidan av ekonomiska bostadsstöd enligt socialförsäkringsbalken har även kommunerna befogenhet att meddela kommunala bostadsbidrag och hyresgarantier enligt lagen om vissa kommunala befogenheter. Att kommunerna har befogenhet att ägna sig åt sådana frågor inom ramen för sitt bostadsförsörjningsarbete har lång historia, något som bland annat diskuterats i avhandlingens andra kapitel. Nilsson har anfört att de kommunala bidragen varit viktiga inslag i bostadspolitiken under

historien.[956] Kommunerna har enligt de nu gällande bestämmelserna befogenhet att, om de så önskar, bevilja såväl bostadsbidrag som hyresgarantier. De kommunala bostadsbidragen och hyresgarantierna används dock i förhållandevis liten utsträckning av landets kommuner. Av Boverkets bostadsmarknadsenkät som skickas ut till landets alla kommuner framgår att endast ett par kommuner tillämpar kommunala bostadsbidrag,[957] och att endast 57 kommuner tillämpar hyresgarantier.[958] För att förstå syftena med regleringen om kommunala bostadsbidrag och hyresgarantier ska inledningsvis motiven till de båda stöden diskuteras. Därefter behandlas dagens reglering om kommunala bostadsbidrag följt av hyresgarantiregleringen. Därefter diskuteras regleringens utformning i förhållande till den enskilde. Slutligen ges några sammanfattade slutsatser om de kommunala bostadsbidragen och hyresgarantierna, inklusive de principer som de är grundade på.

De första kommunala bostadsbidragen infördes i slutet 1940-talet i lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. Enligt lagen i dess ursprungliga lydelse fick kommuner som fann det påkallat för att främja bostadsförsörjningen ställa medel till förfogande för att sänka enskildas kostnader för att anskaffa eller inneha en ”fullvärdig bostad”.[959] Motiven bakom införandet hittas i den bostadssociala utredningens betänkanden och efterföljande proposition.[960] Bostadssociala utredningen konstaterade bland annat att det redan under tiden före 1947 förekom att kommunerna engagerade sig i bostadsfrågan bland annat genom att på eget initiativ utge stöd till boendet för enskilda hushåll.[961] I och med de förslag som lämnades av bostadssociala utredningen kom staten att ta ett allt större ansvar för bostadspolitiken, inklusive subventionering av bostäder.

Utredningen ansåg dock att statens ökade insatser inte avsåg att inskränka kommunernas insatser på bostadsförsörjningens område. Tvärtom ansågs det vara nödvändigt att kommunens aktiviteter för bostadsförsörjningen uppmuntrades. Avseende ekonomiska stöd till boendet sågs primärt behov av att komplettera de statliga subventionerna för vissa hushåll med så svag ekonomi att de inte skulle kunna komma att tillgodogöra sig dessa. [962] Det var framför allt fråga om

---

[956] Nilsson, 2021, s. 113 ff.

[957] Boverkets bostadsmarknadsenkät 2018, vars resultat jag fått ta del av efter begäran till Boverket.

[958] Boverkets bostadsmarknadsenkät 2021, https://www.boverket.se/contentassets/d2faebd96b6842348eedb203c83a933c/kommunernas-sarskilda-boendelosningar---2021.xlsx, hämtad den 19 november 2021.

[959] Originallydelsen till lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m.

[960] SOU 1945:63, s. 505 ff. och prop. 1947:259, s. 5 ff.

[961] SOU 1945:63, s. 510 och 513.

[962] SOU 1945:63, s. 512 och prop. 1947:259, s. 10–11.

pensionärer, men även barnrika familjer.[963] Avsikten var att kommunala bidrag skulle kunna utgå både utöver och vid sidan av de statliga subventionerna.[964] Ett i sammanhanget intressant uttalande gjordes av departementschefen i propositionen, där han anförde att han inte hade några invändningar mot kommun som, om den så önskade, valde att utge hyreshjälp i form av bostadssubvention istället för i form av fattigvård.[965] Utöver att kommuner i viss mån redan engagerat sig i dylika frågor angavs i utredningen att en förutsättning för hela bostadspolitiken att kommunernas engagemang får ”permanens, planmässighet och fasta former”.[966] Därtill tycks det faktum att kommunerna sedan lång tid och även fortsattvis ansvarade för fattigvården vara ett motiv till att kommunerna ska ha möjlighet att subventionera bostadskostnader utöver de statliga subventionerna.[967] Det antogs vidare att sådana bostadssubventioner i betydande grad skulle minska fattigvårdsbehovet i kommunen.[968]

Regleringen infördes alltså i lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. Genom att placera bestämmelserna i denna lag förstärktes också avsikten att subventionerna skulle vara av ”bostadspolitisk art”, något som också framgår av motiven till lagen.[969] Fokus för bostadspolitiken var vid denna tid att möjliggöra för hushåll att bo i en rymlig och modernt utrustad lägenhet.[970]

Allt sedan 1947 års lag har det i rättslig mening rört sig om en utvidgning av kommunernas befogenhet – men inte någon skyldighet – att med ekonomiska stöd till enskilda hushåll bidra till bostadsförsörjningen i kommunen.[971] Även om stöd i viss utsträckning delats ut av kommuner redan innan lagen trädde i kraft ville lagstiftaren förtydliga att det var tillåtet för kommunerna att ägna sig åt sådana insatser. I vilken omfattning kommunala bostadssubventioner använts i praktiken är såvitt känt oklart. Några år efter att regleringen infördes gjordes dock en enkätundersökning som visade att, med undantag för Stockholm och Solna, så gott som ingen kommun använde sig av de möjligheter som lagen angav.[972] Vid sidan av den möjlighet att utge stöd som lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. innehöll reglerades senare också ytterligare en form av stöd, ett kommunalt familjebostadsbidrag, som kunde lämnas till familjer med två

---

[963] SOU 1945:63, s. 512.
[964] Prop. 1947:259, s. 10–11.
[965] Prop. 1947:259, s. 10–11.
[966] SOU 1945:63, s. 512.
[967] SOU 1945:63, s. 513.
[968] SOU 1945:63, s. 513.
[969] Prop. 1947:259, s. 11.
[970] Prop. 1947:259, s. 11.
[971] Prop. 1947:259, s. 8.
[972] Nilsson, 2021, s. 130–131.

eller fler barn med syftet att minska trångboddheten.[973] Denna senare form av bidrag kom att utrangeras och ersättas av de statliga bidragen på familjepolitikens och bostadspolitikens område.

Dagens befogenhet för kommuner att utge bostadsbidrag baseras i stort sett på den i 1947 års lag införda bestämmelsen, även om ett antal förändringar gjorts. I samband med att lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. upphävdes början av 1990-talet ansågs det alltjämt vara nödvändigt för kommunerna att ha befogenhet att utbetala bostadsbidrag, varför bestämmelsen överfördes i en särskild lag, lagen om (1993:406) om kommunalt stöd till boendet.[974] Denna lag kom sedermera att upphävas i samband med att lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter kom till och bestämmelserna hittas nu i 2 kap. 6 § nyss nämnda lag.

Vid sidan av befogenheten att utge bostadsbidrag får kommuner enligt andra stycket samma paragraf ställa ut hyresgarantier, ett slags borgensåtagande som diskuteras närmare nedan. Hyresgarantierna infördes 2007 och motiverades bland annat av att kommuner beviljade dylika stöd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen, enligt vilken en kommun får bevilja bistånd utöver det som enskilda har rätt till enligt 4 kap. 1 §.[975] Men, menade regeringen, eftersom socialtjänstlagen inte är tänkt att ge ”kommunerna befogenhet att vidta åtgärder för att hjälpa enskilda att etablera sig på bostadsmarknaden” infördes den särskilda regleringen om hyresgarantier.[976] Någon utförlig motivering till införandet av reglerna om hyresgarantierna fördes inte av regeringen i propositionen, men regeringen bedömde ”att en hyresgaranti kan vara ett verkningsfullt instrument som underlättar för vissa hushåll att kunna hyra en bostad”.[977]

5.6.2 Rättsliga ramar för kommunala bostadsbidrag

Bestämmelserna om bostadsbidrag i lagen om vissa kommunala befogenheter utvidgar den kommunala kompetensen genom att de utgör undantag från den kommunalrättsliga principen om förbud mot understöd till enskilda, som annars hindrar en kommun att stödja enskilda ekonomiskt. Kommuner *får* enligt 2 kap. 6 § första stycket lagen om vissa kommunala befogenheter lämna ekonomiskt stöd till enskilda hushåll i syfte att minska deras kostnader för att *skaffa* eller *inneha* en permanentbostad. Av lagtexten framgår att det ska röra sig om ekonomiskt stöd, kommunerna får med stöd av denna bestämmelse alltså inte lämna stöd i andra former. Det framgår vidare att det ska vara fråga om stöd till enskilda hushåll, vilket

---

[973] Nilsson, 2021, s. 133–135.
[974] Prop. 1992/93:242, s. 26–27.
[975] Prop. 2006/07:61, s. 22.
[976] Prop. 2006/07:61, s. 22.
[977] Prop. 2006/07:61, s. 22.

innebär att det inte är tillåtet att utge stöd till exempelvis en hyresvärd för att åstadkomma en ”hyresrabatt” för ett hushåll.[978] Av förarbetena framgår att syftet var att kommunerna inte skulle gynna vissa fastighetsägare framför andra.[979] Vidare framstår det tydligt med tanke på konstruktionen att avsikten varit att stödet ska komma enskilda till godo.[980]

Stödet ska bidra till att minska hushållets kostnader för att *skaffa* eller *inneha* en permanentbostad. Vad det innebär att skaffa och inneha definieras inte i lagen, inte heller vilka krav som ställs på att det ska vara en permanentbostad. Eftersom det rör sig om endast ekonomiskt stöd kan stöd för att minska kostnaderna att *skaffa* en permanentbostad inte tolkas på annat sätt än bidrag till kostnaderna för att komma i besittning av en bostad. Bostaden kan avse en fastighet, bostadsrättslägenhet eller ägarlägenhet. Vad stödet får lämnas för regleras inte och kan troligen avse såväl bidrag för inköp av en bostad som bidrag till nybyggnation av bostad.[981] Kravet på permanentbostad torde innebära att kommuner inte får lämna stöd till enskilda för att införskaffa exempelvis fritidsboenden.

Att minska ett hushålls kostnader för att *inneha* en permanentbostad kan tolkas på flera sätt. En restriktiv hållning skulle innebära att stöd kan lämnas för att minska de löpande boendekostnaderna (exempelvis hyra, räntekostnader, sophämtning m.m.) genom ett kommunalt bostadsbidrag. En extensiv tolkning skulle kunna innebära att även kostnader för underhåll på fastighet, bostadsrättslägenhet eller ägandelägenhet (som används som permanentbostad) kan omfattas. En sådan tolkning kan även omfatta andra kostnader som kan uppkomma under innehavet av en permanentbostad. Det saknas rättlig vägledning om vad stöd kan lämnas för.

Av bestämmelsen framgår inte heller vad en permanentbostad innebär. Att fritidsboenden inte inbegrips torde följa e contrario av ordalydelsen. Några krav på permanentbostad i form av standard eller varaktighet är avsedda framgår inte. Det får således anses vara oklart om det exempelvis är tillåtet att lämna stöd till kostnader för att höja standarden i en bostad eller för att exempelvis bygga ut en bostad för att möjliggöra utökning av en familj. Likaså är det inte i lagen angett om en permanentbostad avser att avgränsa utrymmet för att utge stöd framför allt i förhållande till semesterboenden och fritidsboenden eller om det också innebär ett krav på att bostaden inte är förenad med tidsbegränsning, såsom tidsbegränsade hyreskontrakt, eller om det ställer krav på att boenden löper tills vidare. Troligtvis avses framför allt boendets karaktär snarare än kontraktslängd, vilket innebär att

---

[978] Detta framgår av ordalydelsen idag.

[979] Prop. 1992/93:242, s. 26–27.

[980] Att frågan diskuterades beror på att kommunala bostadsbidrag tidigare betalades ut till fastighetsägare som i sin tur sänkte hyran för de enskilda, prop. 1992/93:242, s. 26–27.

[981] Jfr SOU 1945:63, s. 510 där det framgår att kommunerna engagerat sig på olika sätt innan 1945.

det bör vara tillåtet för kommuner att ekonomiskt stödja enskilda oavsett om det rör sig om ett tillsvidareboende eller om det rör ett tidsbegränsat hyreskontrakt. Ett argument som talar för detta är att lagstiftaren avseende kommunala hyresgarantier, som regleras i samma paragraf som kommunala bostadsbidrag, valt att precisera att det rör permanentbostäder med hyresrätt *med rätt till förlängning*. Någon motsvarande precisering har inte gjorts avseende bostadsbidragen varför kommunerna troligen har ett visst handlingsutrymme.

Enligt 1 kap. 4 § lagen om vissa kommunala befogenheter inskränker 2 kap. 6 § samma lag inte de skyldigheter som kommunen har enligt socialtjänstlagen. En enskilds rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen inskränks alltså inte av att en enskild kan beviljas kommunalt bostadsbidrag.

Vad som i övrigt krävs för att kunna få tillgång till ett kommunalt bostadsbidrag framgår inte av lagen. Det är således upp till kommunerna att både besluta om de vill tillämpa kommunala bostadsbidrag, vem som är berättigad bostadsbidrag, för vad bostadsbidrag kan lämnas samt med vilka belopp bostadsbidrag lämnas.

5.6.3 Rättsliga ramar för kommunala hyresgarantier

Utöver att lämna ekonomiskt stöd i syfte att minska boendekostnaderna för enskilda hushåll får kommuner också ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av en bostadslägenhet fullgörs med stöd av 2 kap. 6 § andra stycket lagen om vissa kommunala befogenheter. En sådan säkerhet får enligt bestämmelsens ordalydelse ställas för att enskilda hushåll ska få tillgång till en *permanentbostad med hyresrätt* förenad med *rätt till förlängning* om hushållets behov *inte kan tillgodoses på annat sätt*. Till skillnad från möjligheten att lämna ekonomiskt stöd för att minska boendekostnaderna för enskilda hushåll syftar bestämmelsen om hyresgarantier till att hjälpa enskilda hushåll som av olika anledningar inte kan få förstahandskontrakt på den ordinarie hyresmarknaden.

En hyresgaranti innebär att kommunen åtar sig ansvaret att betala hyran om den enskilde inte kan betala. Kraven för att en kommun ska få bevilja en sådan säkerhet är att det rör sig om en permanentbostad med hyresrätt och att hyresrätten är förenad med rätt till förlängning. Av propositionen som låg till grund för bestämmelsen[982] framgår att med *rätt till förlängning* avses sådan rätt till förlängning av hyresavtal som en hyresgäst har enligt 12 kap. 45-52 §§ jordabalken.[983] Vidare följer av propositionen att kommunen innan den lämnar stöd ska göra en prövning av om hushållet är i behov av en hyresgaranti för att kunna etablera sig på bostadsmarknaden.[984] Uttalandet får sägas motsvaras, åtminstone delvis, av

---

[982] Av prop. 2008/09:21, s. 96 framgår att bestämmelsen tillsammans med 1 kap. 4 § första stycket motsvarar lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet.
[983] Prop. 2006/07:61, s. 22 och 27.
[984] Prop. 2006/07:61, s. 27.

skrivelsen om att behovet inte ska kunna tillgodoses på annat sätt i lagtexten. I propositionen poängteras också att kommunen är bunden av likställighetsprincipen, som är reglerad i 2 kap. 3 § kommunallagen när den tillämpar bestämmelse om hyresgarantier.[985]

Bestämmelsen om hyresgarantier motsvarar i stort sett 1 § andra stycket i den nu upphävda lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet. Hyresgarantier infördes i lagen 2007 och bestämmelsen överfördes till den nuvarande 2 kap. 6 § andra stycket lagen om vissa kommunala befogenheter. Regeringen förväntade sig att införandet av hyresgarantier i första hand skulle ge unga personer ökade möjligheter till att etablera sig på bostadsmarknaden.[986] Enligt 12 kap. 28 a § jordabalken ska en garanti om hyra gälla för minst två år. Kommunerna har dock inte lagstiftade begränsningar i hur lång en garantitid får vara och kan således bevilja en garanti under längre tid.[987]

Hyresgarantier tar som sagt sikte på att enskilda hushåll som har de ekonomiska förutsättningarna att betala en hyra, men av någon anledning inte får tillgång till ett förstahandskontrakt med besittningsskydd, får ett sådant.[988] Typfallet lär vara ett hushåll vars inkomster visserligen är tillräckliga för att klara av en viss hyresnivå, men som inte får tillgång till ett hyresavtal till följd av ett krav från en hyresvärd, exempelvis för att de saknar tillsvidareanställning. Andra skäl skulle kunna vara tidigare skulder, även hyresskulder. Av lagtexten framgå inga ytterligare begränsningar för hur kommuner ska tillämpa hyresgarantier.

Staten har ansett att det är angeläget att kommuner använder sig av hyresgarantier varför ett bidrag om 5 000 kr lämnas till kommunerna för varje beslutad hyresgaranti. Stödet regleras i förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier. Av 2 § i förordningen följer tre krav för att en kommun ska vara berättigad statligt bidrag:

1. Hyresrätten ska vara garanterad med hyresavtal,
2. hyresgarantin ska omfatta minst 6 månadshyror och gälla under minst två år, och
3. den eller de som hyresgarantin lämnas för ska ha ekonomiska förutsättningar att betala hyran, utan försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen.

Ansökan skickas till Boverket som också bedömer ansökningar och betalar ut det statliga bidraget till kommuner.

Avslutningsvis är det viktigt att poängtera att möjligheten att ställa hyresgarantier inte inskränker kommunernas skyldigheter enligt socialtjänstlagen. Liksom

---

[985] Prop. 2006/07:61, s. 22–23.
[986] Prop. 2006/07:61, s. 25.
[987] Jfr prop. 2006/07:61, s. 23.
[988] Prop. 2006/07:61, s. 23.

avseende det kommunala bostadsbidraget är det upp till kommunerna att både besluta om de vill tillämpa hyresgarantier samt vem som är berättigad hyresgaranti (med de begränsningar som anges ovan) i lagen.

5.6.4 Den enskildes ställning och kommunala bostadsbidrag och hyresgarantier

Möjligheten att lämna enskilda hushåll bostadsbidrag har lång historisk förankring men det har visat sig att det tillämpas i mycket begränsad omfattning idag.[989] Ett skäl till detta är troligen att bostadsbidrag generellt betraktas som en statlig angelägenhet som genomförs genom socialförsäkringen. Att de båda verktygen möjliggör för kommunerna att ägna sig åt dylik verksamhet snarare än att det är fråga om en skyldighet för kommunerna är också en bidragande faktor till otydligheter i denna ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Ett annat skäl kan vara att det ur ett kommunalt perspektiv kan vara svårt att tillämpa de båda stöden med beaktande av framför allt likställighetsprincipen, något som utvecklas nedan. Svårigheterna är förenade med regleringens fakultativa och öppna karaktär som både kräver och möjliggör stor anpassning till lokala behov och förhållanden.

Ur ett rättighetsperspektiv är såväl kommunala bostadsbidrag som hyresgarantier potentiella verktyg för att förverkliga rätten till bostad för enskilda som saknar tillräckliga medel eller av andra skäl inte kan ordna en bostad på egen hand. Det kan dock konstateras att vare sig kommunala bostadsbidrag eller hyresgarantier är formulerade som rättigheter för enskilda. Inte heller innebär regelverket några skyldigheter för kommunerna. Istället rör det sig om regler som ger kommunerna befogenheter. Enskilda kan komma i åtnjutande av stöden endast om den kommun där de är medlemmar beslutar sig för det. På detta sätt har kommunerna tilldelats en befogenhet som kan bidra till att förverkliga rätten till bostad för enskilda. För enskilda är det dock inte möjligt att utkräva några rättigheter baserat på lagstiftningen i denna del.

Att tillämpa regelverket är förenat med en del rättsliga svårigheter, som visserligen inte är omöjliga att förhålla sig till. Det rör i första hand förhållandet till objektivitets- och likhetsprincipen och likställighetsprincipen. Kommunen behöver se till att allas likhet inför lagen iakttas samt att opartiska och sakliga skäl ligger till grund för tillämpningen. Likställighetsprincipen innebär att en kommun ska behandla sina kommunmedlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för annat. Lerwall har undersökt den närmare innebörden av principen och konstaterar att den innebär att kommunmedlemmar i samma situation ska behandlas lika (och att kommunmedlemmar i olika situationer inte får behandlas lika).[990] Avseende kommunala bostadsbidrag och hyresgarantier kräver likställighetsprincipen således att

---

[989] Boverkets bostadsmarknadsenkät 2019, vars enkätsvar har begärts ut.
[990] Lerwall, 2020, s. 177 ff.

personkretsen för vem som kan beviljas stöd bestäms på sakliga och objektiva grunder. I ett kammarrättsavgörande prövades frågan om en hyressubvention med 100% under ett år för nyinflyttade kommunmedlemmar var förenlig med likställighetsprincipen. Efter att ha konstaterat att stödet ekonomiskt gynnade nyinflyttade hushåll framför andra hushåll prövade kammarrätten om kommunen visat att det förelåg sakliga skäl för särbehandlingen. Kommunen motiverade särbehandlingen främst med att minska antalet tomma lägenheter i de kommunägda fastigheterna, något som kammarrätten inte menade utgjorde sådana sakliga skäl och stödet var bedömdes därför inte vara förenligt med likställighetsprincipen.[991]

Regelverket innehåller inga bemyndiganden till kommunerna att meddela föreskrifter på området. Inte heller finns några uttryckliga krav på att kommuner i riktlinjer eller liknande policydokument ska bestämma hur bostadsbidrag eller hyresgarantier tillämpas. För att undvika risken för att tillämpningen strider mot likställighetsprincipen bör kommuner dock anta riktlinjer eller liknande som tydligt stadgar att bostadsbidrag eller hyresgarantier ska tillämpas, vilket organ i kommunens organisation som ska handlägga stöden samt vem som är berättigad stöd och för vad. Till syvende och sist handlar det alltså om att kommunerna behöver fylla ut lagbestämmelserna i 2 kap. 6 § lagen om vissa kommunala befogenheter. Givet vad det är fråga om, nämligen ekonomiska förmåner för enskilda som inte är uttryckta som rättigheter för enskilde, är det fråga om en tämligen säregen reglering som kräver att kommuner så att säga fyller ut lagstiftningen med icke bindande normer. Riktlinjer torde i och för sig vara bindande för kommunen själv vid beslutandet av stöd i enskilda fall. I och med att det inte är fråga om föreskrifter i egentlig mening är sådana kommunala riktlinjer dock inte bindande för kommunmedlemmarna eller domstolar. Något som kan innebära risk för rättssäkerhetsförluster för enskilda, eftersom det inte är tydligt regler i vilken utsträckning rätt till en viss förmån föreligger.

Förhållandet mellan en enskild och kommunen i frågor om kommunala bostadsbidrag och hyresgarantier är en fråga som inte diskuterats i förarbetena. En fråga som detta väcker är om kommunens hantering av bostadsbidrag och hyresgarantier är att betrakta som myndighetsutövning. Vad myndighetsutövning är har diskuterats ovan. Kärnan i vad som utgör myndighetsutövning är att det är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till enskilda. Det kan vara fråga om beslut om förpliktelser för enskilda, men också gynnande beslut som exempelvis sociala förmåner.[992] Inte sällan görs också en parallell till att verksamheten ska vara grundad i författning.[993] När det gäller kommunala bostadsbidrag och hyresgarantier är det fråga om befogenhet för kommun att i förhållande till

---

[991] Jfr också Kammarrätten i Sundsvalls dom den 28 februari 2000 i mål 603-1999.
[992] Prop. 1971:30, s. 331.
[993] Lebeck, 2018, s. 101 ff. samt Örnberg, 2014, s. 298 ff.

enskilda fatta beslut om en social förmån med förpliktande verkan, något som talar för att det rör sig om myndighetsutövning.[994]

Beslut om bostadsbidrag eller hyresgarantier kan endast överklagas för laglighetsprövning.[995] Detta innebär att den enskilde som blivit föremål för ett beslut om bostadsbidrag eller hyresgaranti har samma rätt som övriga kommunmedlemmar att överklaga beslutet för laglighetsprövning, jfr 13 kap. 1 § kommunallagen. Förvaltningsrättens prövning är därtill vid en laglighetsprövning begränsad till att röra beslutets laglighet. Enligt 13 kap. 8 § kommunallagen ska ett överklagat beslut upphävas om det inte har kommit till på lagligt sätt, beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen, det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det eller om beslutet annars strider mot lag eller annan författning. En enskild som exempelvis inte beviljas bostadsbidrag eller hyresgaranti saknar alltså möjlighet att få till stånd en domstolsprövning av dennes rätt till stöd. Det rör sig således inte om en rättighet för enskilda utan om en befogenhet för kommunerna. Sammantaget är den enskildes ställning svag i förhållande till kommunen avseende de båda förmånerna.

5.6.5 Kommunal självstyrelse, kommunala bostadsbidrag och hyresgarantier

Som nämnts i kapitlet utgör reglerna om kommunala bostadsbidrag och hyresgarantier en utvidgning av kommunernas kompetens genom att 2 kap. 6 lagen om vissa kommunala befogenheter innebär undantag från den kommunrättsliga principen om förbud mot understöd till enskild.[996]

Bestämmelsen om kommunala bostadsbidrag infördes i samband med den första lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar från 1947. Avsikten var att kommunerna skulle uppmuntras att vidta åtgärder för bostadsförsörjningen samt komplettera de statliga subventionerna. Bestämmelsens fakultativa karaktär, som det alltså alltjämt varit fråga om, innebär dock att den senare avsikten inte så enkelt realiseras. Enkelt uttryckt – om staten och lagstiftaren förväntar sig att kommunerna ska komplettera de statliga bostadsbidragen med egna kommunala stöd för boendet krävs att denna förväntan kommer till uttryck i lagstiftningen. Det är det inte fråga om här. Det som nu anförts om den fakultativa karaktären hos bestämmelsen om kommunala bostadsbidrag gäller även för hyresgarantier. Som ovan beskrivits innebär bestämmelsen enbart befogenhet för kommunerna att, om de så önskar, använda sig av hyresgarantier.

Några skyldigheter för kommunerna eller rättigheter för enskilda följer inte av 2 kap. 6 § lagen om vissa kommunala befogenheter. Det krävs att kommunen själv

---

[994] Jfr Örnberg, 2014, s. 301 f.

[995] Detta följer av att det saknas särskilda bestämmelser om överklagande av sådana beslut.

[996] Se exempelvis Bohlin, 2016, s. 162.

tar initiativ till att utge bostadsbidrag för att någon ska kunna beviljas stöd. Med beaktande av avhandlingens teoretiska utgångspunkter genomsyras alltså regelverket av *principen om kommunal självstyrelse* som återfinns i rättskulturen, rättsordningens mellannivå.

En aspekt som i detta sammanhang, givet var bostadsbidrag och hyresgarantier reglerats, är att den koppling mellan dylika stöd och bostadsförsörjningen inte är helt tydlig. I 1947 års lag var det tydligt att de kommunala bostadsbidragen skulle användas i syfte att förbättra bostadsförsörjningen i kommunen. Givet bestämmelsens innehåll kanske det är självklart att så är fallet. Att de båda kommunerna i Boverkets bostadsmarknadsenkät angett att de beviljar hyresgarantier, men i praktiken gör det i form av bistånd enligt socialtjänstlagen, stärker denna bild. Om lagstiftaren menar allvar med att kommunerna ska ha denna befogenhet att stödja boendet, bör det övervägas om kopplingen till bostadsförsörjningsarbetet bör förstärkas.

Avslutningsvis ska något sägas om bostadsbidrag och hyresgarantier i förhållande till rätten till bostad. Att bestämmelserna inte innebär några rättigheter för enskilda eller skyldigheter för kommunerna är en svaghet i förhållande till förverkligandet av rätten till bostad ur den enskildes perspektiv. Bestämmelsernas fakultativa karaktär är också helt central för att förstå vad innebörden av kommunernas befogenheter. Bostadsbidragen får användas av kommuner för att minska ett hushålls kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad. Det är således fråga om en befogenhet att subventionera bostadskostnaden för enskilda. Genom stödet kan kommunerna hjälpa enskilda med såväl anskaffnings- som konstnadsproblemet. Avseende hyresgarantier är det i bestämmelsen inbyggt en behovsprövning – en hyresgaranti får ställas om det enskilda hushållets behov av en permanentbostad med rätt till förlängning inte kan tillgodoses på annat sätt. Dessutom är det inte fråga om bostadssubvention utan snarast ett stöd för bostadsanskaffning. Hyresgarantier kan således bidra till att hjälpa enskilda med anskaffningsproblemet.

5.7 Åtgärder på bostadsförsörjningens område utan stöd i specialreglering

Den rättsliga regleringen om kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen har som ovan noterats varierat under åren. Den första regleringen tillkom genom 1947 års bostadsförsörjningslag, som avskaffades under 1990-talet i samband med den allmänna avregleringen av bostadspolitiken. Ansvaret kom att regleras återigen i början av 2000-talet. Dagens reglering innebär såväl skyldigheter som befogenheter för kommunerna.

En fråga som ännu inte behandlats i kapitlet är kommunernas rättsliga utrymme för att engagera sig på bostadsförsörjningens område med åtgärder som inte omfattas av den specialreglering som hittills behandlats i kapitlet. Att kommunerna har en på de allmänna kompetensreglerna grundad kompetens på

bostadsförsörjningsområdet har starkt stöd i rättskällorna. I 1947 års kommunallagskommitté beskrevs det med orden: ”det är ett mycket betydande allmänt intresse att tillgången till ändamålsenliga bostäder tryggas synes utan vidare klart”.[997] Vid avregleringen på 1990-talet var regeringen tydlig med att kommunernas kompetens avseende bostadsförsörjningsfrågor inte var avsedd att förändras, utan att sådana åtgärder ryms inom ramen för den på kommunallagen grundade allmänna kompetensen.[998] Att så är fallet bekräftades av Högsta förvaltningsdomstolen i en dom från 1997, vari domstolen uttalade:

> Avsikten har […] varit att kommunernas befogenheter på området i fortsättningen skall […] grundas på de allmänna kompetensreglerna i KL. […] Bostadsförsörjningen är en sådan angelägenhet av allmänt intresse som faller inom ramen för kommunernas kompetens enligt 2 kap. 1 § KL.[999]

Även i den rättsvetenskapliga litteraturen har bostadsförsörjning, mot bakgrund av såväl förarbeten som rättspraxis, ansetts rymmas inom kommunernas allmänna kompetens.[1000] Goda belägg finns således för att bostadsförsörjning är en kommunal angelägenhet. Vilka åtgärder som ryms inom ramen för bostadsförsörjning har dock inga tydliga rättsliga gränser. Allmänintresset, de kommunalrättsliga principerna samt EU-rätten (framför allt statsstödsreglerna) begränsar kommunernas handlingsutrymme.

Ovan har konstaterats att uthyrning av bostadslägenheter under lång tid varit ett viktigt verktyg för kommunernas bostadsförsörjning.[1001] Idag är det primärt genom de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen som sådan uthyrning sker. Det rättsliga stödet för att hyra ut bostäder som sådant är dock baserat på kommunernas allmänna i kommunallagen reglerade kompetens. Utöver uthyrning av bostäder inom ramen för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen förekommer det att kommuner hyr ut bostäder till enskilda i behov av bostad. Denna verksamhet är i praktiken tätt förknippad med socialtjänstens ansvar och huvudsakligen förenad med behovsprövning och beslut enligt socialtjänstlagen. En fråga som kvarstår är om det är tillåtet för kommunerna att förvalta och hyra ut bostäder utanför såväl allbolagen som socialtjänstlagen. Något tydligt kommunalrättsligt hinder mot en sådana åtgärder finns inte. Av förarbetena till allbolagen framgår att kommunala bolag som inte omfattas av allbolagens definition istället för allbolagen ska bedrivas i enlighet med kommunallagens bestämmelser, inklusive

---

997 SOU 1947:53, s. 81.
998 Prop. 1992/93:242, s. 19 ff. Se också SOU 1992:47, s. 113 ff. och prop. 2000/01:26, s. 14.
999 RÅ 1997 ref. 47.
1000 Örnberg, 2014, s. 202, Langlet, Örnberg, 2012, s. 321, Lundin, Madell, 2022, s. 268 ff., Marcusson, 1992, s. 72 ff. och Bohlin, 2016, s. 161 ff.
1001 Se avsnitt 5.4.

förbudet mot att bedriva näringsverksamhet med vinstsyfte samt självkostnadsprincipen.[1002] Detta kombinerat med det faktum att kommuner under lång tid bedrivit bostadsuthyrning talar starkt för att bostadsuthyrning är en sådan åtgärd som kommuner får ägna sig åt även utanför allbolagen.

För att en sådan åtgärd ska vara laglig krävs därutöver att EU:s statsstödsregler beaktas.[1003] Som noterats vid behandlingen av statsstödsreglerna ovan kan stöd till såväl kommunägda som privata företag utgöra statsstöd. Därtill kan offentlig finansiering av verksamhet som sköts i kommunal regi utgöra statsstöd. Undantag från statsstödsreglerna görs för vissa sociala tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, bland annat socialt subventionerade bostäder. Under förutsättning att kommunen beaktar de bestämmelser som följer av de EU-rättsliga regelverk ställer EU-rätten inte upp några hinder mot att kommunen riktar sig till enskilda som inte själva kan skaffa bostad.[1004] Det förekommer att kommuner bedriver bostadsuthyrning i bolagsform utanför allbolagens tillämpningsområde, men såvitt känt sker det endast i begränsad omfattning.[1005] Därtill är det möjligt att stödja allmännyttiga bostadsaktiebolag även med beaktande av statsstödsreglerna.[1006] Det förekommer också att kommuner direkt hyr ut bostäder till enskilda utan att det rör sig om ett beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen.[1007]

I ljuset av EU:s statsstödsregler saknar det betydelse om kommunen själv sköter en sådan social tjänst av allmänt ekonomiskt intresse eller om det görs av ett privaträttsligt subjekt på uppdrag av kommunen. Ur ett nationellt kommunalrättsligt perspektiv har kommunen stora möjligheter att bedriva verksamhet i egen regi eller i ett kommunalt bolag. Kommunens möjligheter att ge stöd till enskilda näringsidkare som tillhandahåller en sådan tjänst begränsas dock även av den kommunalrättsliga principen om förbud mot enskilda näringsidkare. Principen återfinns i 2 kap. 8 § kommunallagen och innebär att kommuner får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller regionen. Individuellt inriktade stöd till enskilda näringsidkare får däremot lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det.

I förarbetena till avregleringen av 1947 års bostadsförsörjningslag i början på 1990-talet noterade regeringen att den tidigare ordningen gavs kommunerna möjlighet att med ekonomiska medel gynna vissa fastighetsägare. En sådan möjlighet

---

[1002] Prop. 2009/10:185, s. 41–42.
[1003] Jfr prop. 2009/10:185, s. 41–42. Se även vidare i avsnitt 5.2.2.
[1004] Se vidare i avsnitt 5.2.2.
[1005] Grander, 2020, s. 173–174.
[1006] 2 § andra stycket allbolagen.
[1007] Jfr Stockholm stad som anger att de hyr ut drygt 2 400 lägenheter utan beslut enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen i Boverkets bostadsmarknadsenkät för 2021, ”Kommunernas särskilda boendelösningar”, https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/bostadsmarknadsenkaten/, hämtad den 27 september 2022.

borde dock inte finnas i fortsättningen, menade regeringen, varför regelverket ändrades på så sätt att ekonomiskt stöd endast fick lämnas direkt till enskilda hushåll, och inte till enskilda hyresvärdar.[1008] Lundin och Madell tar uttalandet, i kombination med att det fått stå ”oemotsagt”, som intäkt för att stöd till privata fastighetsägare är oförenligt med den kommunala kompetensen.[1009] Frågan om kommuners befogenhet att stötta privata företag som tillgodoser ett allmänt intresse har behandlats i doktrinen. Bohlin menar exempelvis att om en kommun kan driva en viss typ av verksamhet, är den också oförhindrad att understödja ett privat företag som tillgodoser samma allmänna intresse som det kommunala affärsverket i fråga.[1010] Madell menar att en kommun får understödja ett privatägt företag om verksamheten tillgodoser ett allmänt intresse.[1011] Örnberg gör, efter undersökning av framför allt rättspraxis på området, tolkningen att om den verksamhet som en kommun velat understödja har utgjort en kommunal angelägenhet, har kommunen vissa möjligheter att stödja verksamheten. Om det inte utgör en sådan kommunal angelägenhet krävs istället synnerliga skäl för att ett stöd ska vara kompetensenligt.[1012]

Avseende stöd till privata fastighetsägare kan följande tilläggas till det ovan sagda. Att bedriva förvaltning och uthyrning av bostadslägenheter är (som noterats i avsnitt 5.4) en kommunal angelägenhet som ryms inom ramen för kommunernas allmänna kompetens. Detta gäller dock sådan förvaltning och uthyrning som bedrivs utan vinstsyfte. Genom regleringen i allbolagen, där driften av de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen har undantagits från 2 kap. 7 § kommunallagen (principen om förbud mot spekulativ företagsamhet), har ett särskilt undantag krävts för att det ska anses vara en kommunal angelägenhet att bedriva bostadsföretag med affärsmässiga principer. Privata företag bedriver som utgångspunkt förvaltning och uthyrning av bostäder på kommersiell grund. Något undantag för en kommun att stödja sådan verksamhet, likt allbolagens undantag från 2 kap. 7 § kommunallagen, finns inte.[1013] Därmed får det anses vara icke kompetensenligt för kommuner att lämna stöd till privata kommersiella bostadsföretag. Ett visst utrymme finns troligen för initiativ som kan anses vara förenliga med den allmänna kompetensen. Med andra ord sådan verksamhet som bidrar till bostadsförsörjningen utan att den är del av det egentliga näringslivet.[1014]

[1008] Prop. 1992/93:242, s. 26.
[1009] Lundin, Madell, 2022, s. 271.
[1010] Bohlin, 2016, s. 120.
[1011] Madell, 1998, s. 187.
[1012] Örnberg, 2014, s. 215 ff.
[1013] Jfr också regeringens ställningstagande i prop. 1992/93:242, s. 26.
[1014] Sådana stöd behöver naturligtvis också vara förenliga med EU:s statsstödsregler för att vara tillåtna.

En åtgärd som kan synliggöra det sagda och som varit föremål för domstolsprövning i kammarrätt gällde ett ekonomiskt stöd till en frivilligorganisation som skulle användas till ett härbärge för EU-migranter. Klaganden ansåg dels att stödet i förlängningen utgjorde stöd enligt socialtjänstlagen och att kommunen inte hade ansvar för EU-medborgare, dels att stödet stred mot likställighetsprincipen. Förvaltningsrätten, vars dom kammarrätten anslöt sig till (målet prövades inte av Högsta förvaltningsdomstolen), konstaterade inledningsvis att det som utgångspunkt är kompetensenligt att lämna bidrag till föreningar och verksamheter om bidraget avser en verksamhet som är en kommunal angelägenhet. Därefter diskuterade domstolen primärt åtgärdens laglighet i förhållande till kommunens yttersta ansvar enligt socialtjänstlagen och till likställighetsprincipen. Domstolen är i mål om laglighetsprövning, vilket det var fråga om här, bunden till de omständigheter som angetts i överklagandet.[1015]

Överklagandet avslogs då domstolen ansåg att det rörde sig om en kommunal angelägenhet att betala bidraget till föreningen och att det inte stred mot någon lag eller annan författning.[1016] Allt för stora rättsliga slutsatser ska inte dras av detta rättsfall, som alltså är ett kammarrättsavgörande. Däremot lyfter det en intressant aspekt som inte brukar inkluderas i diskussioner om bostadsförsörjningen, nämligen om kommunernas arbete och ansvar för akut hemlöshet. Domen väcker principiellt intressanta frågor om hur stöd till härbärgen som bedrivs av intresseorganisationer samt inrättandet av kommunala härbärgen förhåller sig till den kommunala kompetensen. Någon tydlig praxis finns inte avseende stöd till just denna typ av verksamhet, däremot finns en stor mängd rättsfall som rör stöd till föreningar och organisationer av olika slag.[1017]

Mot bakgrund av att kommunerna historiskt ansetts ha kompetens på bostadsförsörjningens område ligger det nära till hands att tolka rättsläget så att det inte finns något formellt hinder mot dylika insatser. Tvärtom torde det rymmas inom den allmänna kompetensen genom att åtgärden uppbärs av ett till kommunen knutet allmänintresse.[1018] Går man långt tillbaka i tiden, till sekelskiftet 1800–1900, ser man tydligt också att många av kommunens åtgärder syftade till att komma till rätta med akuta boendesituationer. Eftersom sådana stöd syftar till att tillhandahålla socialt subventionerade bostäder torde de också vara förenliga med EU:s statsstödsregler. Här kan också nämnas att Boverket i sin handbok för bostadsförsörjning uppfattar att boendelösningar för hemlösa är att betrakta som ett

---

[1015] 13 kap. 7 § kommunallagen.

[1016] Kammarrätten i Göteborgs dom den 13 december 2016 i mål nr 1320-16.

[1017] Se genomgång av praxis i Lundin, Madell, 2022, bland andra sidorna 105–106, 332–334 och 340–370.

[1018] Jfr Lundin, Madell, 2022, s. 271.

verktyg för bostadsförsörjningen.[1019] Troligen finns därmed ett visst utrymme för kommunerna att stötta aktörer som bedriver bostadsförsörjningsverksamhet på icke kommersiella grunder.

Frågorna tangerar kommunens ansvar enligt socialtjänstlagen, men någon skyldighet att inrätta eller finansiera sådana boenden för akut hemlösa finns inte i socialtjänstlagen (jfr exempelvis skyldigheten att inrätta särskilda boendeformer för äldre och bostäder med särskild service för personer med funktionhinder enligt 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen). Socialtjänstlagen och rätten till bistånd i form av boende diskuteras vidare nedan i kapitel 6.

Sammanfattningsvis har kommunerna således befogenhet att vidta åtgärder för bostadsförsörjningen baserat på de allmänna kompetensreglerna i kommunallagen. Någon uttömmande lista på vilka åtgärder som är tillåtna finns inte. Istället behöver kommunen utgå från allmänintresset och beakta de kommunalrättsliga principerna samt EU:s statsstödsregler. Det rättsliga utrymme är särskilt stort avseende sådana åtgärder som skulle kunna kallas bostadssociala insatser, dvs. insatser riktade till resurssvaga hushåll som har svårt att skaffa bostäder själva.

5.8 Sammanfattande analys och slutsatser

I det här kapitlet har kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen undersökts. Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen består av rättsliga skyldigheter och befogenheter avseende åtgärder som kan rymmas inom vad som kallas bostadsförsörjning. Dagens lagstiftning är resultatet av flera reformer sedan 1947 års bostadsförsörjningslag som första gången innebar en särskild reglering avseende kommunernas bostadsförsörjningsåtgärder. I huvudsak har kommunerna enligt regelverket *en* skyldighet – nämligen att med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen. Syftet med riktlinjerna tillika bestämmelser om riktlinjernas innehåll anges i lagen. Utöver denna skyldighet består kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen primärt av befogenheter. Dessa befogenheter innebär att kommuner, som så önskar, har kompetens att vidta bostadsförsörjningsåtgärder. Eftersom det rör sig om befogenheter snarare än skyldigheter krävs dock att kommunerna tar initiativ till respektive åtgärd.

Kommunernas befogenheter på bostadsförsörjningsområdet grundar sig i såväl de allmänna kompetensbestämmelserna i kommunallagen som i bestämmelser i bostadsförsörjningslagen, allbolagen och lagen om vissa kommunala befogenheter. Någon uttömmande lista över kommunernas befogenheter att vidta åtgärder för bostadsförsörjningen finns inte.

[1019] Boverket, *Boendelösningar för hemlösa*, 2023, https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/kommunens-verktyg/boendelosningar-for-hemlosa/, hämtad den 31 juli 2023.

Principen om den kommunala självstyrelsen som utgör en del av rättskulturen (dvs. rättsordningens mellannivå) genomsyrar i hög grad regleringen på området. Detta kommer till uttryck genom att regleringen i första hand riktar sig till kommunerna och innebär en avvägning mellan å ena sidan intresset av att ålägga kommunerna ett ansvar för bostadsförsörjningen och å andra sidan intresset av kommunalt självbestämmande. Därtill innebär regelverket att kommunerna faktiskt har ett stort utrymme för att själva utforma sitt arbete med bostadsförsörjningen. Det handlar både om att kommunerna själva bestämmer ambitionsnivån i arbetet, och att kommunerna får bestämma inriktningen på arbetet inklusive vilka åtgärder som ska vidtas. Några krav på att arbetet faktiskt ska innebära att alla människor får tillgång till en god bostad finns inte i lagen. Utrymmet för kommunernas självbestämmande innebär också att olikheter över landet kan förekomma.

Kommunernas kompetens att vidta åtgärder för bostadsförsörjningen grundar sig till stor del på uppfattningen att bostadsförsörjning är en angelägenhet som uppbärs av ett till kommunen knutet allmänintresse. Vid sidan av de kompetensutvidgande bestämmelserna i speciallagar ringas kommunernas kompetens in av de kommunalrättsliga principerna. Det innebär att kommunerna har och har haft befogenhet att vidta åtgärder som uppbärs av ett till kommunen knutet allmänintresse och som inte strider mot de kommunalrättsliga principerna. Att bostadsförsörjning är en sådan verksamhet där ett till kommunerna knutet allmänintresse föreligger har stark förankring i rättsordningen.

Fram till 2011 års reform av de allmännyttiga bostadsaktiebolagen var allmänintresset det framträdande intresset som genomsyrade kommunernas åtgärder för bostadsförsörjningen. Förvaltning och uthyrning av bostäder är exempel på sådant tillhandahållande av allmännyttiga tjänster som ryms inom kommunernas allmänna kompetens. Sedan reformen agerar bolagen fortsatt med ett allmännyttigt syfte – samtidigt som verksamheten ska bedrivas med affärsmässiga principer. Reformen innebar ett paradigmskifte som förändrade premisserna för de allmännyttiga bostadsbolagens verksamhet. Från att ha uppburits av allmänintresse och allmännytta till ett krav på affärsmässighet. De allmännyttiga bostadsaktiebolagen ska idag i princip agera som andra (privata) hyresvärdar med långsiktig affärsmässighet som grundläggande princip. Vid sidan av kommunal självstyrelse, allmänintresse och allmännytta genomsyras således regleringen av kommunernas bostadsförsörjningsansvar på rättsordningens mellannivå, rättskulturen, därmed även av en princip om affärsmässighet.

Kommunerna har därutöver befogenhet att bedriva bostadsförmedling. Som visats i kapitlet har kommunerna möjlighet att förmedla bostäder såväl enligt kötid som efter behov. I praktiken förmedlas dock bostäder i princip uteslutande efter

kötid vilket innebär att en princip om formell likabehandling genomsyrar regelverket snarare än en strävan efter tillgodoseende av behovet av bostad.[1020]

På ett övergripande plan kan kommunerna således sägas ha ett ansvar för bostadsförsörjningen, rentav har det argumenterats för att kommunerna har ett av hävd ansvar för boendefrågor.[1021] I ansvaret inbegrips dock begränsade skyldigheter att faktiskt bostadsförsörja, eller annorlunda uttryckt, se till att alla människor har tillgång till goda bostäder. Kommunernas bostadsförsörjningsansvar skiljer sig därför markant från andra kommunala ansvarsområden som innebär tydliga skyldigheter för kommunerna, såsom skola, socialtjänst m.m.

Dagens reglering avseende kommunernas bostadsförsörjningsansvar har sina rötter i de tidiga kommunala bostadspolitiska åtgärderna runt sekelskiftet 1900 och sedermera den bostadspolitik som på statlig nivå utformades efter andra världskriget. Denna generella bostadspolitik som bedrevs fram till 1990-talet avregleringar var inriktad på att alla skulle kunna efterfråga goda bostäder på den generella marknaden. Någon social bostadssektor introducerades aldrig, istället bestod medlen för att nå de bostadspolitiska målen framför allt olika typer av ekonomiska stöd för bostadsbyggande och en generell välfärdspolitik.

Avregleringarna av bostadspolitiken på 1990-talet ledde till att medlen för att nå de tidigare generella bostadspolitiska målen ändrades. Marknaden fick en allt mer framträdande roll och det allmännas inblandning i bostadsförsörjningen skulle minska. I början av 2000-talet återinfördes viss lagreglering om kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen. Statens åtgärder för bostadspolitiken återinfördes inte, samtidigt som bostadsförsörjningslagen i hög grad fortsatt är uttryckt som ett sätt att genomföra en generell bostadspolitik. Avsaknaden av en aktiv statlig bostadspolitik i kombination med begränsade skyldigheter inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar innebär att det rättsliga skyddet för enskildas rätt till bostad inom ramen för bostadsförsörjningsregelverket är svagt. Regleringen har visserligen potential att förverkliga rätten till bostad, men något socialt skyddsnät som säkerställer allas rätt till bostad är det inte fråga om. I mångt och mycket är det alltså snarare fråga om befogenheter genom vilka kommuner kan stötta enskilda i att ta sitt egenansvar och försöka skaffa bostad på bostadsmarknaden.

Sammanfattningsvis genomsyras kommunernas bostadsförsörjningsansvar av principen om kommunal självstyrelse. Affärsmässighet har därtill hamnat i förgrunden på bekostnad av allmänintresse och allmännytta. Formell likabehandling snarare än tillgodoseendet av enskildas behov av bostad genomsyrar därtill bostadsförmedlingspraktiken. En analys av hur kommunernas

---

[1020] Jfr diskussionen i avsnitt 2.3.2 om formell respektive materiell rättvisa.

[1021] Prop. 1992/93:242, s. 20. Jfr vad Marcusson kallar kommunernas kärnområde, Marcusson, 1992, s. 120–123.

bostadsförsörjningsansvar och dessa principer förhåller sig till det övergripande ämnet för avhandlingen, rätten till bostad, görs i avhandlingens slutkapitel. I nästa kapitel undersöks socialtjänstens ansvar för boendefrågor inom ramen för rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen. Socialtjänsten, som har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver, har inget lagreglerat ansvar att ordna bostäder åt enskilda i allmänhet. I stället är avsikten att enskildas behov av bostad ska lösas av den enskilde själv, eventuellt med stöd av det allmänna inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar.[1022] I kapitlet ligger fokus på att undersöka socialtjänstens ansvar och enskildas rättigheter avseende rätten till bostad. Såväl ekonomiskt bistånd för boendekostnader som bistånd i form av boende undersöks. En fråga som bland annat behandlas är om avsaknaden av skyldigheter för kommuner att se till att enskilda har tillgång till goda bostäder inom ramen för bostadsförsörjningsansvaret kan aktualisera ett ansvar för socialtjänsten att ordna bostäder för enskilda i ljuset av att socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.

[1022] Jfr RÅ 1990 ref. 119 och RÅ 2004 ref. 130.

Dela ditt bröd med den hungrige, ge hemlösa stackare husrum,
ser du en naken så klä honom, vänd inte dina egna ryggen!

Jesaja Kapitel 58 vers 7 (Gamla testamentet 2000)

6 Socialtjänstens ansvar för boendefrågor

6.1 Inledning till kapitlet

SOCIALTJÄNSTLAGEN INNEHÅLLER INTE någon uttrycklig rätt till bostad eller skyldighet för socialtjänsten att ordna bostäder åt enskilda ”i allmänhet”.[1023] Istället har i bland annat rättspraxis hänvisats till kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen.[1024] Socialtjänsten har däremot det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver och av socialtjänstlagen följer att socialtjänsten ska främja den enskildes rätt till bostad. Även om socialtjänsten alltså inte har ett i lag reglerat ansvar för att ordna bostäder åt enskilda i allmänhet är en viktig fråga för avhandlingen vilket ansvar socialtjänsten har för att förverkliga enskildas rätt till bostad inom ramen för det sitt yttersta ansvar. Frågan är inte minst aktuell i ljuset av vad som konstaterats i föregående kapitel – nämligen att kommunerna har begränsade skyldigheter att faktiskt förverkliga rätten till bostad inom ramen för sitt bostadsförsörjningsansvar. En central fråga som behandlas i detta kapitel är därmed hur det yttersta ansvaret avseende enskildas boende konkretiseras i rättslig reglering och rättslig tillämpning. Socialtjänstens yttersta ansvar konkretiseras framför allt genom enskildas rätt till bistånd som följer av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

I det här kapitlet undersöks socialtjänstens ansvar för boendefrågor, dvs. socialtjänstens ansvar att förverkliga rätten till bostad för enskilda. Såväl *rätten till ekonomiskt bistånd för boendekostnader* som *rätten till bistånd i form av boende* undersöks. Det innebär att socialtjänstens ansvar att bistå enskilda med såväl kostnadsproblemet som anskaffningsproblemet undersöks. Kapitlet är disponerat på så sätt att grundläggande utgångspunkter för socialtjänsten först behandlas följt av en introduktion till rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen. Därefter undersöks frågor som handlar om ekonomiskt bistånd för boendekostnader. I denna del inkluderas undersökning av traditionella rättskällor och kammarrätternas rättstillämpning i frågor som har särskild betydelse för förverkligandet av rätten till bostad. Därefter undersöks rätten till bistånd i form av boende, dvs. bistånd varigenom enskilda de facto får

---

[1023] Jfr RÅ 1990 ref. 119, RÅ 2004 ref. 130 och HFD 2022 ref. 46.
[1024] RÅ 2004 ref. 130.

tillträde till ett boende eller en bostad. Både rätten till bistånd och frågor om biståndets utformning och villkorande undersöks i denna del. Traditionella rättskällor, kammarrättspraxis och akter från socialtjänsten i de två kommuner som ingår i studien undersöks här. Kapitlet avslutas med en analys av rättsliga motsättningar som identifierats i kapitlet och vilka principer som den rättsliga regleringen genomsyras av.

6.2 Utgångspunkter för socialtjänstens ansvar

6.2.1 Socialtjänstlagens karaktär, mål och grundläggande principer

Socialtjänstlagen är en målinriktad ramlag, samtidigt som lagen ger uttryck för ett tydligt rättighetsinslag.[1025] Som en målinriktad ramlag anger socialtjänstlagen ramarna för (snarare än detaljstyrning av) socialtjänstens ansvar, och de angivna målen fungerar som riktmärke vid tillämpning av lagen.[1026] Rättighetsinslaget kommer främst till uttryck genom den enskildes rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Socialtjänstens övergripande mål samt vissa grundläggande principer anges i lagens portalparagraf, 1 kap. 1 § socialtjänstlagen:

> 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 gruppers egna resurser.
>
> Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Av portalparagrafen och förarbeten till socialtjänstlagen utkristalliseras ett antal utgångspunkter och principer som ligger till grund för socialtjänstens arbete och ansvar.[1027] En sådan utgångspunkt är *helhetssyn* som i korthet innebär att hela människans behov och förmågor ska beaktas. Bakgrunden till tanken om helhetssyn var de olika lagar som gällde på socialområdet innan den socialtjänstlagen (1980:620), nedan gamla socialtjänstlagen, trädde i kraft 1982.[1028] De tidigare lagarna delade upp regleringen av det sociala arbetet på flera lagar, bland annat

---

[1025] SOU 1977:40, s. 68 ff. Se även exempelvis Warnling Nerep, 1995, s. 111 ff.
[1026] Se exempelvis prop. 2000/01:80, s. 83 och Holmberg, 1990, s. 190–203.
[1027] Se Fridström Montoya, 2022b för en diskussion om utgångspunkter, mål och principer.
[1028] Se bl.a. SOU 1974:39, s. 107 ff. samt SOU 1977:40, s. 168.

barnavårdslagen (1960:97), lagen (1954:579) om nykterhetsvård och lagen (1956:2) om socialhjälp. Grunden för helhetssynen inom socialtjänstens arbete är ett antagande om att människors problematik är komplex och att behovet av stöd och bistånd behöver beaktas som en helhet och för att undvika att olika behov tillgodoses med olika insatser utan samordning.[1029] Andra utgångspunkter handlar om att socialtjänstens verksamhet ska grundas på en *tilltro till människans egen förmåga*, något som kan ses i kontrast till det tidigare paternalistiska synsättet som präglade den tidigare fattigvården och socialvården.[1030] Socialtjänsten ska vidare vid behov *samverka* med andra myndigheter och verksamheter.[1031]

Bland de principer som socialtjänsten har att beakta återfinns bland annat *frivillighets- och självbestämmandeprincipen*. Principen bygger på tanken att socialtjänstens insatser ska vara frivilliga, socialtjänsten får inte ingripa utan samtycke från eller ”gå över huvudet” på enskilda. Vidare ska socialtjänsten i så stor utsträckning som möjligt respektera den enskildes rätt till självbestämmande.[1032] Det sistnämnda innebär bland annat att socialtjänstens insatser ska utformas i samråd med den enskilda, dvs. genomföras med samtycke.[1033] I förarbetena poängteras särskilt vikten av att den enskilda behåller ansvaret för sin situation.[1034] Det är dock inte fråga om att socialtjänsten ska vara kravlös – istället poängteras vikten av flexibilitet med grund i socialarbetarnas expertkunskap där utformningen av socialtjänstens insatser tar hänsyn till människans inneboende möjligheter till personlig utveckling.[1035]

Normaliseringsprincipen baseras på en idé om att alla människor, trots sina olikheter och eventuella svårigheter, ska erbjudas möjligheten att leva så ”likt andra som möjligt”.[1036] Principen har störst betydelse för människor med funktionsnedsättning samt äldre.[1037] Principen gäller dock för alla insatser inom socialtjänstens område, om än med skiftande karaktär. Exempelvis är utgångspunkten att en person som saknar möjlighet att försörja sig själv inte ska behöva leva annorlunda jämfört med andra till följd av denna svårighet.[1038]

[1029] Prop. 1979/80:1, s. 207–208 och Fridström Montoya, 2022b, s. 58.
[1030] Jfr Fridström Montoya, 2022b, s. 58.
[1031] 3 kap. 5 § socialtjänstlagen.
[1032] SOU 1977:40, s. 168 och prop. 1979/80:1, s. 208–212.
[1033] Se RÅ 1988 ref. 137, RÅ 2004 ref. 130 samt RÅ 2009 ref. 4 för exempel på hur Högsta förvaltningsdomstolen bedömt respekten för självbestämmande.
[1034] Prop. 1979/80:1, s. 208.
[1035] Prop. 1979/80:1, s. 210. Se också Landelius, 1996, s. 117 ff.
[1036] Fridström Montoya, 2022b, s. 58 ff.
[1037] Se exempelvis Fridström Montoya, 2015, s. 100–103, Nirje, 2003 samt SOU 1974:39, s. 313 ff.
[1038] Jfr Fridström Montoya, 2022b, s. 59.

Till dessa principer har *principen om barnets bästa* tillkommit. Denna princip har förts in mot bakgrund av artikel 3 barnkonventionen och de krav som konventionen ställer på svensk rätt.[1039] Enligt 1 kap. 2 § socialtjänstlagen ska barnets bästa alltid beaktas vid åtgärder som rör barn. Ett minimikrav för att principen ska vara uppfylld är att barnets bästa beaktas, utreds och redovisas.[1040] Att barnets bästa ska utredas innebär att socialtjänsten, med vetenskap och beprövad erfarenhet som grund, ska utreda vad barnets bästa i det enskilda ärendet är.[1041] I utredningen kan underlag inhämtas från personer som har kännedom om barnet i fråga samt samtal med barnet själv.[1042] Olika förslag på insatser ska analyseras, utredas och jämföras. Därtill ska det dokumenteras hur barnets bästa har beaktats, samt vilka eventuella andra intressen som legat till grund för beslut.[1043] Barnrättskommittén har i sin tur har uppfattat barnets bästa som tredelad: som en materiell rättighet, som en tolkningsprincip och som ett tillvägagångssätt.[1044] Vid en prövning om rätt till bistånd föreligger bör socialtjänsten mot denna bakgrund således utreda vad som är (det enskilda) barnets bästa.[1045] Om det finns behov av att inhämta information från barnet för att komma fram till vad barnets bästa är eller om det i övrigt är lämpligt bör barnets åsikter inhämtas.[1046] Vid bedömningen om vad som är barnets bästa bör barnets rätt till skälig levnadsstandard (enligt bland annat artikel 27 barnkonventionen) inkluderas.[1047] Eventuella andra intressen som talar emot att besluta i enlighet med barnets bästa behöver dokumenteras.[1048] Hur barnets bästa beaktats och vägts mot andra intressen behöver därefter redogöras för. Finns det utrymme för att tolka en författningsbestämmelse konformt med barnets bästa bör det övervägas. På detta sätt kan barnets bästa och barns rättigheter synliggöras på ett nyanserat sätt.

Vidare följer av 11 kap. 10 § socialtjänstlagen att barn ska få relevant information när en åtgärd rör barnet. Barnet ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet och om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska slutligen tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder

---

[1039] Prop. 1996/97:124, s. 98–100.
[1040] Prop. 1996/97:124, s. 99.
[1041] Prop. 1996/97:124, s. 99–100.
[1042] Jfr Stern, 2006, Thorburn Stern, 2017 och Leviner, 2020, s.102–124.
[1043] Om barnets bästa, se Dane, 2020, s. 71–89.
[1044] Se vidare avsnitt 3.3.6.
[1045] Jfr FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 14, 2013, CRC/C/GC/14.
[1046] Jfr prop. 2012/13:10, s. 36.
[1047] Holappa, 2020a.
[1048] Jfr Dane, 2020, s. 81–84.

och mognad. Motsvarande rätt att komma till tals följer av artikel 12 barnkonventionen.[1049]

Socialtjänsten ska också medverka i samhällsplaneringen i kommunen enligt 3 kap. 1 § socialtjänstlagen. Socialtjänstens skyldighet att medverka i samhällsplaneringen infördes i samband med den gamla socialtjänstlagen och ansågs av regeringen tillhöra de viktigaste inslagen i socialtjänstreformen i början av 1980-talet.[1050] I förarbetena till gamla socialtjänstlagen diskuterades huruvida formerna för socialtjänstens deltagande i samhällsplaneringen skulle vara föremål för lagstiftning, men såväl socialutredningen som regeringen beslöt sig för att endast föreslå en skyldighet för socialtjänsten att medverka i samhällsplaneringen och att ange syftena och de övergripande målen med socialtjänstens medverkan.[1051] Medverkan i samhällsplaneringen ska enligt 3 kap. 2 § första stycket socialtjänstlagen ”bygga på nämndens sociala erfarenheter och särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden”. Därtill ska socialtjänsten enligt 3 kap. 2 § andra stycket socialtjänstlagen ”även i övrigt ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och unga, äldre och andra grupper som har behov av samhällets särskilda stöd”.

Syftet med socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen var enligt förarbetena fyrdelat: 1) att utjämna skillnader i levnadsvillkor, 2) se till att den social tryggheten omfattar alla, 3) att förstärka gemenskap och solidaritet mellan människorna samt 4) att främja medborgarnas engagemang i gemensamma angelägenheter.[1052] Avsikten var enligt socialutredningen att socialtjänstens deltagande i samhällsplaneringen skulle vara av tre slag: tillföra underlag till planeringen, delta i planeringen samt delta i uppföljning.[1053] Att tillföra underlag till planeringen ansågs vara den främsta uppgiften.[1054] Vid sidan av information om den fysiska miljön och geografisk information behövdes enligt såväl utredningen som regeringen även sociala områdesbeskrivningar tillföras samhällsplaneringen.[1055]

Ambitionerna om socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen var relativt höga. Socialtjänstens faktiska medverkan i samhällsplaneringen har dock minskat.[1056] Denvall har i ett underlag till ett delbetänkande i utredningen Framtidens socialtjänst undersökt socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen.[1057] Av

---

[1049] Se vidare avsnitt 3.3.6.
[1050] Prop. 1979/80:1, s. 156.
[1051] SOU 1977:40, s. 96 ff och prop. 1979/80:1, s. 155–164.
[1052] SOU 1977:40, s. 96 och prop. 1979/80:1, s. 156.
[1053] SOU 1977:40, s. 98.
[1054] Prop. 1979/80:1, s. 160.
[1055] SOU 1977:40, s. 98–99 samt prop. 1979/80:1, s. 160.
[1056] Kommittédirektiv Dir. 2017:39 Översyn av socialtjänstlagen.
[1057] Denvall, Verner, Socialtjänsten och samhällsplaneringen, SOU 2018:32 *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst Delbetänkande av Utredningen Framtidens socialtjänst*, s. 103–128.

Denvalls undersökning framgår att målet med socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen inte infriats.[1058] I sitt slutbetänkande föreslog utredningen Framtidens socialtjänst en förstärkning av detta arbete, bland annat genom ändringar i plan- och bygglagen med innebörden att kommunen ska ta hänsyn till sociala aspekter i sin planering och att översiktsplanen ska ange inriktningen för den sociala miljön.[1059] Förslagen har dock inte lett till någon lagstiftning ännu.

Utöver att medverka i samhällsplaneringen framgår av 3 kap. 2 § andra stycket socialtjänstlagen att socialtjänsten i sin verksamhet ska främja den enskildes rätt till arbete, *bostad* och utbildning. Rättigheterna ansågs av regeringen vara av så avgörande betydelse för den enskildes sociala situation att de bör framhävas i socialtjänstlagen.[1060] Några direkta skyldigheter för socialtjänsten följer inte av bestämmelsen. Istället behöver bestämmelsen läsas tillsammans med socialtjänstens uppdrag och ansvar i övrigt. Hur dessa tre rättigheter ska förverkligas genom socialtjänstens verksamhet är inte uttryckligen reglerat, men klart står att främjandet av bland annat rätten till bostad är en av socialtjänstens uppgifter. Ett sätt att göra det är genom försörjningsstöd för boendekostnader.

En viktig utgångspunkt för socialtjänstens arbete är kommunens yttersta ansvar som kommer till uttryck i 2 kap. 1 § socialtjänstlagen. Av denna bestämmelse framgår att varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område, men också att kommunen har *det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver*. Därtill framgår att detta inte innebär någon inskränkning i det ansvar som andra huvudmän har. Det yttersta ansvaret tar sikte på att socialtjänsten ska fungera som samhällets yttersta skyddsnät. Socialtjänstens ansvar är dock subsidiärt i förhållande till andra huvudmäns ansvar.[1061] På detta sätt görs en åtskillnad i förhållande till exempelvis regionernas primära ansvar för hälso- och sjukvården liksom Försäkringskassans ansvar för socialförsäkringen. Det yttersta ansvaret innebär således inte att socialtjänsten tar över andra huvudmäns ansvar, men likväl kan det omfatta en skyldighet att bistå enskilda i att exempelvis söka hjälp hos andra huvudmän.

Kommunens yttersta ansvar innebär ingen rätt till stöd för enskilda i någon form.[1062] Socialtjänsten kan i och för sig behöva hjälpa enskilda med stöd som inte

---

[1058] Denvall, Verner, Socialtjänsten och samhällsplaneringen, SOU 2018:32 *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst Delbetänkande av Utredningen Framtidens socialtjänst*, s. 103–128.
[1059] SOU 2020:47 *Hållbar socialtjänst En ny socialtjänstlag*, s. 439 ff.
[1060] Prop. 1979/80:1, s. 140.
[1061] Jfr Cleveskold. Lars, Socialtjänstlag (2001:453) 2 kap. 1 §, Karnov (JUNO) besökt den 22 juli 2023.
[1062] Frågan om vad 2 kap. 1 § socialtjänstlagen innebär har dock diskuterats, inte minst i förhållande till bistånd i så kallade nödstituationer, se exempelvis Högsta förvaltningsdomstolens bedömning i HFD 2017 ref. 33.

kan vänta på att ordinarie huvudman agerar.[1063] Det yttersta ansvaret preciseras dock främst genom rätten till bistånd i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, enligt vilken den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden.

Bestämmelsen ger uttryck för två principer: *behovsprincipen* och *egenansvarsprincipen*. Principerna framgår av bestämmelsen om rätt till bistånd i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen men deras innebörd utvecklas i såväl förarbeten som rättspraxis. Behovsprincipen innebär att enskildas behov ligger till grund för bedömningen om rätt till bistånd föreligger och att socialtjänsten är ansvarig för att enskildas behov tillgodoses. Egenansvarsprincipen innebär i korthet att enskilda primärt själva är ansvariga för sin situation och att socialtjänstens ansvar tar vid om enskilda inte själva (eller på annat sätt) kan tillgodose sina behov.[1064] Socialtjänstens yttersta ansvar kan alltså sägas konkretiseras genom en balansering mellan behovsprincipen och egenansvarsprincipen. Denna balansering görs primärt genom tillämpningen av rätten till bistånd.

6.2.2 Övergripande om rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen

Rätten till bistånd kommer till uttryck i 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen:

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

Vidare följer av 4 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen att den enskilde genom biståndet ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska därtill utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Ur paragrafen kan grunderna för rätten till bistånd utläsas. Första stycket har rättighetskaraktär genom att enskilda ges en *rätt* till bistånd om rekvisiten är uppfyllda. För att rätt till bistånd ska föreligga krävs dels ett behov, dels att behovet inte kan tillgodoses av den enskilda själv eller på något annat sätt.

Vilka typer av behov som aktualiserar rätten till bistånd och den därtill sammanhängande frågan om vilka typer av bistånd som kan komma i fråga framgår inte av lagen. Enligt förarbetena är utgångspunkten att alla personer ska ha rätt till bistånd efter behov.[1065] Det yttersta ansvar begränsar vilka behov som kan aktualiseras. Kan enskildas behov tillgodoses av den enskilde själv eller på andra sätt föreligger ingen rätt till bistånd. Detta innebär att behov som kan tillgodoses

---

[1063] Jfr Mattsson, Titti, Socialtjänstlag (2001:453) 2 kap. 1 §, Lexino 2017-10-01 (JUNO) besökt den 22 juli 2023.
[1064] Jfr Kjellbom, Alexius, 2011-2012, s. 286–287.
[1065] Prop. 2000/01:80, s. 90.

exempelvis av hälso- och sjukvården, socialförsäkringssystemet eller någon annan aktör inte aktualiserar en rätt till bistånd.[1066]

Av 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen framgår att bistånd kan lämnas i två former: *bistånd för försörjning (försörjningsstöd)* samt *bistånd för livsföringen i övrigt*. Försörjningsstöd kan i sin tur lämnas i form av två delar, vilket framgår av 4 kap. 3 § socialtjänstlagen. En av delarna består av den så kallade riksnormen, som beslutas av regeringen och framgår av 2 kap. socialtjänstförordningen. Riksnormen avser att täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon. Riksnormens storlek baseras på officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Riksnormens storlek i det enskilda fallet beror på hur många vuxna respektive barn som finns i hushållet, hur gamla barnen är och om barnen äter lunch hemma. Beloppet som betalas ut är en schablon och baseras således inte på hushållets faktiska kostnader. Om det finns särskilda skäl ska beloppet beräknas till en högre nivå, enligt 4 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen. Någon vägledning om vad som utgör särskilda skäl ges inte i lagen, men förarbetena ger några exempel på sådana situationer.[1067] Därutöver har Socialstyrelsen i sina allmänna råd om ekonomiskt bistånd gett ytterligare förslag på situationer som skulle kunna utgöra särskilda skäl för att höja nivån.[1068]

Av 4 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen framgår vidare att beloppet kan räknas till en lägre nivå om det finns särskilda skäl för det. Två exempel på särskilda skäl för att beräkna kostnaderna till ett lägre belopp ges i lagens förarbeten. Det första exemplet är när det är uppenbart att den enskilde inte använder biståndet till vad som ingår i riksnormen.[1069] Det andra exemplet är situationer som i

---

[1066] Socialtjänsten kan i och för sig vara skyldiga att bistå enskilda i akuta situationer även i fråga om sådana behov som normalt sett faller utanför socialtjänstens ansvar, om hjälp från den egentliga huvudmannen dröjer. Jfr RÅ 1992 ref. 57.

[1067] Prop. 1996/97:124, s. 170.

[1068] Se SOSFS 2013:1 Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd: Situationerna som räknas upp är: om den enskilde av medicinska skäl har behov av dyrare kost, om den enskilde betalar avgift för skolmåltider, om den enskilde har höga livsmedelskostnader på grund av att kosten är inräknad i en avgift, om den enskilde på grund av funktionsnedsättning eller andra skäl har svårigheter att upprätthålla kontakten med andra människor eller delta i samhällslivet och därför har extra utgifter, för t.ex. telefon och tidningar eller fritidsaktiviteter, som inte täcks av annat särskilt stöd, om det är en förutsättning för att barn ska kunna delta i fritidsaktiviteter, om det är en förutsättning för att en förälder ska kunna ha umgänge eller kontakt med sitt barn i en rimlig omfattning och därför har extra utgifter för t.ex. lek och fritid samt telefon, om den enskilde har ett tillfälligt och visst behov av att köpa kläder och skor, om ett spädbarn saknar nödvändig klädutrustning eller om den enskilde har tillfälligt höga kostnader, t.ex. för livsmedel, kläder och skor eller telefon, som beror på att han eller hon är eller har varit utsatt för våld eller andra övergrepp av närstående eller för något annat brott.

[1069] Prop. 1996/97:124, s. 170.

rättspraxis kallats akuta nödsituationer, där socialtjänsten beviljar tillfälligt bistånd till en enskild som av någon anledning har ett behov av det.[1070] Någon uttryckt rätt till bistånd i akuta nödsituationer finns inte i socialtjänstlagen utan det som i kommit att kallas bistånd i akuta nödsituationer har utvecklats i rättspraxis. Innebörden är att den som i och för sig inte har rätt till försörjningsstöd exempelvis till följd av att den enskilde inte planerat sin ekonomi i tillräcklig utsträckning, kan ha rätt till försörjningsstöd med ett nedsatt belopp. Högsta förvaltningsdomstolen har således skapat en grund för att bevilja bistånd i form av nedsatt försörjningsstöd med stöd av 4 kap. 1 § och 4 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen.[1071] Här bör tilläggas att begreppet akuta situationer införts i 2 a kap. 2 § socialtjänstlagen där det framgår att om det är klart att en annan kommun än den där en person vistas är ansvarig för stöd och hjälp enligt lagen, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer.

Utöver riksnormen lämnas försörjningsstöd även för skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa (4 kap. 3 § första stycket 2 p. socialtjänstlagen). Till skillnad från riksnormen är det som huvudregel de faktiska kostnaderna som ligger till grund för socialtjänstens beräkning i denna del. Att kostnaderna ska vara skäliga innebär att socialtjänsten inte ska godta exempelvis orimligt höga boendekostnader (se nedan om just bistånd för boendekostnader). Försörjningsstödet avser således återkommande utgifter som enskilda kan ha.

Utöver försörjningsstödet lämnas bistånd alltså även för *livsföringen i övrigt*. Begreppet har funnits sedan gamla socialtjänstlagen trädde i kraft. I propositionen som låg till grund för socialtjänstlagen anförde regeringen att bistånd för livsföringen i övrigt avser

> 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 uppräkning av vilka insatser eller behov som skall anses ingå. En individuell bedömning måste, liksom är fallet nu, göras i varje enskilt fall. Den rättspraxis som har utvecklats under de snart tjugo år socialtjänstlagen har varit i kraft, liksom allmänna råd från Socialstyrelsen bör kunna tjäna till ledning vid bedömningen av vilken biståndsinsats som kan komma i fråga.[1072]

[1070] Prop. 1996/97:124, s. 170 samt RÅ 1995 ref. 56.
[1071] Högsta förvaltningsdomstolens praxis inleddes med RÅ 1995 ref. 56, men har upprätthållits i flera fall, jfr HFD 2017 ref. 33 och HFD 2017 ref. 51.
[1072] Prop. 2000/01:80, s. 92.

Bistånd för livsföringen i övrigt kan alltså lämnas både i form av ekonomiskt bistånd och som andra typer av bistånd.[1073] Det centrala är att det ska ske en bedömning i varje enskilt fall och att den enskilde genom biståndet ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Prövningen om rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen föreligger kan sammanfattningsvis beskrivas som följer. För det första behöver socialtjänsten utreda om den enskilde har ett *behov* som behöver tillgodoses för att den enskilde ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå.[1074] Om ett behov föreligger behöver i nästa steg utredas om behovet är ett sådant som socialtjänsten ansvarar för eller om den enskilde *själv kan tillgodose behovet eller få det tillgodosett något annat sätt*.[1075] Konstaterar socialtjänsten att behovet inte kan tillgodoses av den enskilde själv eller på annat sätt har den enskilde rätt till bistånd. Därefter behöver socialtjänsten ta ställning till vilken form av bistånd som kan komma i fråga. Biståndet ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå.

Principen om egenansvar kommer till uttryck i biståndsbestämmelsen 4 kap. 1 § socialtjänstlagen genom skrivelsen ”den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt” och innebär att möjligheterna för den enskilda att själv tillgodose sina behov behöver vara uttömda för att rätten till bistånd ska föreligga. Vad som menas med ”tillgodosedda på annat sätt” förtydligas inte i lagen. I ljuset av principen om det yttersta ansvaret finns en koppling till andra delar av det allmänna, exempelvis hälso- och sjukvården. Av förarbetena framgår vidare att regeringen avsåg att den enskilde själv måste utnyttja alla möjligheter som står till buds för att rätt till bistånd ska föreligga. I detta ligger förutom att söka arbete och delta i kompetenshöjande verksamhet och annan verksamhet för arbetssökande, att söka bidrag i andra former, exempelvis A-kasseersättning, bostadsbidrag, studiebidrag osv.[1076] I ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen framhåller domstolen dock att möjligheten för en enskild att få stöd via en frivilligorganisation inte inskränker socialtjänstens ansvar.[1077]

Avseende försörjningsstöd konkretiseras egenansvaret i 4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen. Bestämmelsen innebär att den enskilde som huvudregel behöver stå till arbetsmarknadens förfogande, förutsatt att hen kan arbeta, för att ha rätt till försörjningsstöd (kravet gäller alltså inte avseende bistånd för livsföringen i övrigt). Av bestämmelsen framgår att det ingår i ”att stå till arbetsmarknadens förfogande” att vid behov delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare

---

[1073] Se vidare i SOSFS 2013:1 Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd och Socialstyrelsens handbok *Ekonomiskt bistånd Handbok för socialtjänsten*, 2021, s. 123 ff.
[1074] Jfr prop. 2000/01:80, s. 91–92 och Fridström Montoya, 2022b, s. 98.
[1075] Jfr Fridström Montoya, 2022b, s. 98.
[1076] Prop. 2000/01:80, s. 93–94.
[1077] RÅ 2007 ref. 43.

eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. Kan en person inte arbeta, exempelvis till följd av sjukdom eller funktionsnedsättning, omfattas personen inte av kravet.[1078] En person som visserligen kan arbeta, kan enligt bestämmelsen undantas från kravet om det föreligger godtagbara skäl. Vad som utgör godtagbara skäl framgår inte av lagen utan får prövas från fall till fall.[1079] Kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande kan sägas vara ett uttryck för kravet på egenansvar. Kan en person försörja sig själv genom att arbeta ska hen göra det, men bestämmelsen innebär också ett krav på att den enskilde *försöker* tillgodose sina behov genom att sträva efter att bli självförsörjande.

Egenansvarets innebörd har utvecklats i ett antal prejudikat från Högsta förvaltningsdomstolen. Principen konkretiseras och får olika uttryck i förhållande till olika typer av behov och bistånd, särskilt i fråga om bistånd för livsföringen i övrigt. Principen om egenansvar behandlas därför löpande i kapitlet i den mån det är relevant för avhandlingens ämne.

Biståndet ska enligt 4 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Den enskilde har enligt motiven till socialtjänstlagen inte en ovillkorlig rätt till en viss typ av bistånd.[1080] Den enskildes vilja och respekt för självbestämmande ska beaktas, men den enskildes behov och vilja måste likafullt, enligt förarbetena, vägas mot de resurser som finns i kommunen.[1081] En helhetsbedömning av den enskildes behov behöver således göras, där det också ska bedömas vilka insatser som kan anses behövliga och skäliga, och valet av insats måste därtill göras med beaktande av vad som är möjligt och rimligt med hänsyn till kommunens resurser.[1082] Detta innebär dock inte att socialtjänsten helt kan vägra någon form av bistånd för en enskild i behov med hänvisning till att det sökta biståndet inte finns att tillgå i kommunen.[1083]

Utöver den rätt till bistånd som enskilda har enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen *får* socialnämnden enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen ge bistånd om det finns skäl för det. Oavsett hur en ansökan om bistånd inkommer eller vad ansökan gäller bör socialtjänsten i första hand alltid pröva om förutsättningarna för bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen är uppfyllda när en enskild ansöker om bistånd. Endast efter en sådan prövning kan bistånd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen komma i fråga, något som egentligen följer av ordalydelsen i 4 kap. 2 § socialtjänstlagen (”socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 1 §”). JO har i ett beslut rörande en ansökan om bistånd i form av boende också uttalat sig i frågan.[1084] Av

---

[1078] Prop. 2015/16:136, s. 20–21.
[1079] Prop. 2015/16:136, s. 23.
[1080] Prop. 1979/80:1, s. 185.
[1081] Prop. 1979/80:1, s. 470.
[1082] Prop. 1979/80:1, s. 526. Se även bl.a. RÅ 2008 ref. 38.
[1083] Prop. 1979/80:1, s. 526 och RÅ 2004 ref. 130.
[1084] JO:s beslut den 8 oktober 2009, dnr 3309-2008.

JO:s utredning framgår att en enskild hade ansökt om bistånd i form av boende och att socialtjänsten i den berörda kommunen prövade ansökan enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen varefter ansökan avslogs. JO framhöll i sitt beslut att socialtjänsten inte fritt kan välja att behandla en ansökan om bistånd enligt 4 kap. 1 § eller 2 § socialtjänstlagen. Oavsett vilken typ av bistånd en ansökan gäller, ska socialtjänsten alltid i första hand pröva om den enskilde har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Endast i situationer där socialtjänsten kommer fram till att rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen inte föreligger, kan socialtjänsten istället bevilja bistånd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.

JO framhåller i sitt beslut skillnaderna i överklagandereglerna för beslut enligt de båda paragraferna. Beslut enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen överklagas enligt 16 kap. 3 § och i sin överprövning kan förvaltningsdomstolen pröva beslutet i dess helhet och meddela bifall eller avslag samt ändra beslutets innehåll och på så sätt sätta ett annat beslut i dess ställe. En sådan möjlighet saknas vid överklagande av beslut som fattats enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen, som i avsaknad av överklaganderegler i socialtjänstlagen istället överklagas för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen. Domstolen kan vid en laglighetsprövning endast besluta att upphäva eller inte upphäva beslutet i fråga, och prövningen är begränsad till att avse lagligheten i beslutet.

I det följande undersöks först rätten till försörjningsstöd för boendekostnader följt av frågor kopplade till rätten till bistånd i form av boende (alltså en form av bistånd för livsföringen i övrigt).

6.3 Ekonomiskt bistånd för boendekostnader

6.3.1 Bistånd för skäliga boendekostnader ingår i försörjningsstödet

I försörjningsstödet ingår alltså bistånd för skäliga kostnader för boende. Som utgångspunkt ska försörjningsstöd för den faktiska boendekostnaden lämnas om den är skälig.[1085] Bor den enskilde i en hyresrätt bör utöver hyran även uppvärmningskostnader och andra obligatoriska avgifter beaktas.[1086] För bostadsrätt bör månadsavgiften, uppvärmningskostnaden och räntekostnaden för lån som tagits för inköp och underhåll eller liknande av lägenheten beaktas.[1087] För fastigheter beaktas tomträttsavgäld och räntekostnaden för lån som tagits för inköp och underhåll eller liknande av fastigheten samt nödvändiga driftskostnader, exempelvis för uppvärmning, vatten och avlopp, sophämtning och försäkring.[1088]

[1085] Jfr prop. 1996/97:124, s. 83.
[1086] Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd.
[1087] Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd.
[1088] Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd, s. 8.

Hur bedömningen om vad som utgör *skäliga* boendekostnader ska göras går inte att utläsa ur lagtexten. Istället framgår det av förarbetena samt Socialstyrelsens allmänna råd att utgångspunkten för ”vad som är skälig boendekostnad skall vara vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig”.[1089] Vidare bör kostnaden även relateras till hyresnivån hos allmännyttiga bostadsföretag eller andra större bostadsföretag på orten.[1090] Med orten avses i normala fall den tätort där den enskilda bor eller de närmast belägna tätorterna inom kommunen.[1091] En individuell behovsprövning ska alltid göras. Av Socialstyrelsens handbok för ekonomiskt bistånd framgår dock att även Försäkringskassans föreskrifter om genomsnittlig och högsta godtagbara standard, som tillämpas av Försäkringskassan, kan ge viss vägledning.[1092]

Vad som avses med låginkomsttagare är inte definierat vare sig i lag eller någon annanstans i rättskällorna och blir därmed en fråga för kommunerna att avgöra. I vissa fall har kommuner utfärdat kommunala riktlinjer om hur bedömningen ska göras. I annat fall görs bedömningen från fall till fall. Det är viktigt att poängtera att en individuell prövning alltid behöver göras för vad som är skäligt i det enskilda fallet, eftersom vad som är en skälig boendekostnad kan variera beroende på den enskildes behov och vilket skede i livet man befinner sig i. Exempelvis kan en barnfamilj behöva en (större och därmed) dyrare bostad än en ensamstående vuxen. Likaså kan ett hushåll där en person med funktionsnedsättning ingår i vissa fall behöva en dyrare bostad än en person utan funktionsnedsättning.[1093] Särskilt viktigt är det att beakta eventuella barns behov vid denna prövning, även om barnet/barnen bara vistas hos en förälder under kortare perioder. Av Socialstyrelsens allmänna råd bör hänsyn tas till barns behov av utrymme även hos förälder som barnet endast vistas hos under umgängestid.[1094]

Bistånd enligt socialtjänstlagen ska tillförsäkra enskilda en skälig levnadsnivå. Avseende försörjningsstöd för boendekostnader innebär detta bland annat att biståndet ska tillförsäkra att den enskilda har möjlighet att bekosta en bostad av tillräcklig storlek och kvalitet. Samtidigt lämnas försörjningsstöd endast för skäliga boendekostnader. Bostadskostnaden får dock inte gå utöver vad som är skäligt. Två ”skälighetsbedömningar” behöver således göras parallellt. Att försörjningsstöd både ska tillförsäkra den enskilde en *skälig l*evnadsnivå samtidigt som bistånd endast lämnas för *skäliga* boendekostnader aktualiserar en rad rättsliga frågor. Det

---

[1089] Prop. 1996/97:124, s. 83 och Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd.

[1090] Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd. Jfr också RÅ 1996 ref. 99.

[1091] Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd.

[1092] Socialstyrelsens handbok *Ekonomiskt bistånd Handbok för socialtjänsten*, 2021, s. 107–108.

[1093] Jfr Socialstyrelsens handbok *Ekonomiskt bistånd Handbok för socialtjänsten*, 2021, s. 107.

[1094] Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd.

handlar bland annat om hur socialtjänsten bör hantera situationer där enskildas boendekostnader bedöms vara oskäliga, där enskildas bostäder betingar ett ekonomiskt värde, där enskilda väljer att flytta under pågående biståndstid och andra näraliggande frågor. Även frågor om hur försörjningsstödet villkoras, och konsekvenser av villkorande av bistånd för enskilda, väcks.

Dessa spörsmål är centrala för förståelsen av försörjningsstöd för boendekostnader och bidrar med viktig kunskap om principiella frågor om rätten till bostad i det sociala skyddsnätet. Särskilt handlar det om vad en bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå innebär och förutsättningarna och begränsningarna för att enskilda överhuvudtaget ska ha rätt till försörjningsstöd. Dessa olika frågor behandlas i det följande.

6.3.2 Oskäligt höga boendekostnader

Om socialtjänsten i en biståndsbedömning kommer till slutsatsen att en sökandes boendekostnad går utöver vad som är skäligt uppstår frågan vilka konsekvenser detta har. Huvudregeln är att försörjningsstöd endast lämnas för kostnader upp till vad som är skäligt. Av Socialstyrelsens allmänna råd följer en mer nyanserad tolkning. Om den enskilde endast har ett kortvarigt biståndsbehov, enligt Socialstyrelsen maximalt tre sammanhängande månader, bör socialtjänsten i regel godta den faktiska boendekostnaden.[1095] Om biståndsbehovet bedöms vara mer långvarigt bör dock boendekostnadens skälighet utredas. Skälighetsbedömningen behöver göras som en individuell prövning med beaktande av det enskilda hushållets behov. Socialtjänsten bör enligt Socialstyrelsen i denna prövning ta hänsyn till en rad faktorer, såsom om det är möjligt för den enskilde att byta till en billigare bostad eller på annat sätt sänka sin boendekostnad.[1096] Om boendekostnaden går utöver vad som är skälig bör socialtjänsten i samråd med den enskilde besluta att den enskilde behöver hitta en ny bostad eller på annat sätt sänka sina boendekostnader.

I situationer där socialtjänsten beslutar att den enskilde bör byta bostad bör enskilda få skälig tid för att byta bostad.[1097] Det har i rättspraxis kommit att kallas för *skäligt rådrum* med att hitta en billigare bostad.[1098] Väljer en enskild att inte flytta efter denna tid, kan socialtjänsten med stöd av 4 kap. 3 § socialtjänstlagen således sänka försörjningsstödet i denna del till en nivå som är skälig. Hur lång tid som är skälig ska, liksom de andra parametrar som berörts, avgöras i det enskilda fallet. Förarbetena nämner inga tidsramar. Socialstyrelsen vänder på det i sina allmänna råd och rekommenderar att socialtjänsten godtar den faktiska

---

[1095] Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd. Se också prop. 1996/97:124, s. 83.
[1096] Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd.
[1097] Prop. 1996/97:124, s. 83.
[1098] Se exempelvis Kammarrätten i Stockholms dom den 20 april 2023 i mål nr 7108-22.

boendekostnaden så länge som den enskilde ”aktivt medverkar till att finna ett billigare boende eller på annat sätt försöker sänka sina boendekostnader”.[1099]

Socialtjänsten bör medverka till bostadsbytet om den enskilda har behov av sådant stöd.[1100] Hur sådant medverkande ska gå till är inte reglerat utan det kan röra sig om allt från råd och stöd till mer faktiska åtgärder. Här kan socialtjänstens samverkansansvar ha särskild betydelse. Vid behov är det lämpligt att socialtjänsten samverkar med såväl andra organisatoriska delar av kommunen (beroende på hur kommunen arbetar med bostadsfrågor) samt med hyresvärdar, inklusive allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag om sådana finns i kommunen.[1101] Här blir socialtjänstens yttersta ansvar och den övergripande utgångspunkten om helhetssyn i socialtjänstens arbete, som också genomsyrar socialtjänstlagen, särskilt viktig. Inte minst behöver också enskildas förmåga, behov och vilja utgöra grund för arbetet.

I förarbetena poängteras att det inte är lämpligt att kräva ett bostadsbyte om den enskilde *inte har faktiska möjligheter* att hitta en ny bostad samt att det är viktigt att *inga oskäliga sociala konsekvenser* uppstår.[1102] Saknar den enskilde faktisk möjlighet att hitta en ny bostad eller riskerar hushållet oskäliga sociala konsekvenser bör socialtjänsten varken kräva ett bostadsbyte eller reducera försörjningsstödet, utan godta den faktiska bostadskostnaden.[1103] Socialstyrelsen har i sina allmänna råd angett att socialtjänsten bör ta hänsyn till om det finns särskilda skäl som talar mot ett byte av bostad.[1104] Socialstyrelsen ger i samband med uttalandet även exempel på vad som kan utgöra särskilda skäl:

- om det finns risk för att ett byte medför negativa sociala konsekvenser,
- om en barnfamilj genom att flytta skulle tvingas bryta upp från barnomsorg, skola och socialt nätverk,
- om en ensamstående vuxen, t.ex. med funktionsnedsättning eller sociala problem och äldre med sviktande hälsa, har ett särskilt stort behov av kontinuitet i det sociala nätverket eller den fysiska miljö som hänger samman med det nuvarande boendet,
- om bostaden är anpassad till en boendes funktionsnedsättning eller
- om den enskilde har begränsad möjlighet att bli godkänd som hyresgäst, t.ex. vid arbetslöshet eller betalningsanmärkning.[1105]

[1099] Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd.
[1100] Prop. 1996/97:124, s. 83, se också RÅ 2009 ref. 4.
[1101] Jfr prop. 1979/80:1, s. 200 och 356.
[1102] Prop. 1996/97:124, s. 83.
[1103] Prop. 1996/97:124, s. 83.
[1104] Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd.
[1105] Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd.

Om en boendekostnad bedöms vara oskäligt hög och socialtjänsten bedömer att den enskilde behöver sänka sina boendekostnader, uppstår frågan om var socialtjänsten kan kräva att enskilda letar bostad. Frågan diskuteras inte i förarbetena och frågan har inte heller avgjorts i rättspraxis från högsta instans. Ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen från 2004 kan dock ge viss vägledning.

Målet rörde en familj som ansökte om bistånd bland annat i form av bostad i Nacka kommun. Familjen beviljades boende i husvagnar, och socialtjänsten informerade om att Nacka kommun inte skulle kunna ordna permanent boende i kommunen. Socialtjänsten i Nacka ingick därefter en överenskommelse med Sorsele kommun genom vilken familjen erbjöds boende i Sorsele. Familjen motsatte sig dock att flytta varefter socialtjänsten i Nacka nekade familjen fortsatt bistånd för boende. Högsta förvaltningsdomstolen menade att det inträffade stred mot principen om frivillighet och självbestämmande:

> Enligt Regeringsrättens mening saknar en socialnämnd dessutom lagligt stöd för att inte respektera en enskilds klara ställningstagande i en så grundläggande fråga som byte av bostadsort.[1106]

Målet rörde alltså inte fråga om krav på flytt i samband med oskäligt höga boendekostnader, men Högsta förvaltningsdomstolens tydliga ställningstagande avseende förhållandet mellan principen om frivillighet och självbestämmande och val av bostadsort torde ha betydelse även för frågan om krav på flytt till följd av oskäligt höga boendekostnader. Vidare ska, såsom ovan nämnts, hänsyn tas till övriga omständigheter i det enskilda fallet. Av Socialstyrelsens allmänna råd framgår därtill att socialtjänsten bör undvika beslut som innebär att enskilda behöver flytta från den tätort eller del av kommun där hen bott under flera år.[1107]

Frågan har varit föremål för ett avgörande från Kammarrätten i Jönköping.[1108] Målet gällde en person som ansökt om försörjningsstöd för boendekostnader. Socialnämnden bedömde att den faktiska boendekostnaden (5 530 kronor per månad) var oskäligt hög och gav sökanden ett rådrum om fyra månader att hitta en billigare bostad. Därefter skulle en boendekostnad om totalt 4 437 kronor per månad, som bedömdes skälig, att godtas. För att den sökande skulle erhålla bistånd för hela den faktiska boendekostnaden ställde nämnden krav på att den enskilde aktivt sökte billigare bostäder i hela Östergötlands län och inte bara i den kommun där den enskilde var bosatt. Frågan i målet var om detta krav – att söka bostäder utanför bosättningskommunen – var tillåtet.

[1106] RÅ 2004 ref. 130. Rättsfallet behandlas i detalj nedan.
[1107] Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd.
[1108] Kammarrätten i Jönköpings dom den 23 april 2021 i mål nr 2042-20.

Kammarrätten konstaterade att det inte framgått att kravet på att söka bostäder i hela länet var framtaget i samförstånd med den sökande. Kammarrätten hänvisade till Socialstyrelsens allmänna råd om att socialtjänsten bör undvika beslut som medför att den enskilde tvingas flytta från den tätort eller den del av kommunen där han eller hon bott under flera år. Kammarrätten bedömde slutligen att kravet som socialtjänsten ställt inte var förenligt med det yttersta ansvaret som åvilar en kommun. Att ställa krav på att söka bostäder utanför kommunen riskerar att få innebörden att kommunen frånsäger sig sitt ansvar genom att den enskilde flyttar till annan kommun. Därtill bedömde Kammarrätten att kravet inte heller var förenligt med ”de grundläggande förutsättningarna för socialtjänstens verksamhet”. Kammarrätten angav inte vilka förutsättningar som avses, men troligen avses principen om frivillighet och självbestämmande. En domare var skiljaktig i fråga om motiveringen och menade att det inte principiellt går att avfärda alla krav på enskilda att söka bostäder utanför kommungränsen.

En annan fråga som aktualiseras avseende försörjningsstöd för boendekostnader är situationer där den sökandes bostad betingar ett ekonomiskt värde. Eftersom den enskildes egna resurser, med grund i principen om egenansvar, i första hand ska användas för att tillgodose den enskildes behov väcker detta frågor om socialtjänsten bör kräva att det ekonomiska värde bostaden utgör ska frigöras innan försörjningsstöd kan komma i fråga.

6.3.3 Bostäder som betingar ett ekonomiskt värde

Om den enskilde genom egna tillgångar, exempelvis genom egna kontanta medel eller realiserbara tillgångar, kan tillgodose sina behov har denne inte rätt bistånd. En fråga som detta aktualiserar är hur bostäder som betingar ett ekonomiskt värde, i första hand fastigheter, ägarlägenheter och bostadsrättslägenheter, ska hanteras. Socialstyrelsen anger i sina allmänna råd att villa eller bostadsrätt endast bör betraktas som en realiserbar tillgång om försäljning av bostaden bedöms kunna ge ett ”intäktsöverskott som motiverar åtgärden och det finns möjlighet att ordna annat boende”.[1109] Vidare anges i de allmänna råden att det trots att en försäljning kan leda till ett överskott, krav på ett sådant kan vara olämpligt exempelvis vid ett kortvarigt biståndsbehov. I sådana situationer bör bostaden inte ses som en tillgång och rätten till bistånd prövas utan hänsyn till bostadens värde. Vidare anges i de allmänna råden att den enskilde bör få skälig tid på sig att sälja bostaden, i de fall det är aktuellt.[1110]

I sin handbok för ekonomiskt bistånd påpekar Socialstyrelsen därtill att om det är svårt att sälja bostaden på grund av omständigheter som den enskilde inte kan

---

[1109] Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd.

[1110] Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd. Jfr prop. 1996/97:124, s. 83.

råda över ska det beaktas i socialtjänstens helhetsbedömning. Därutöver bör sociala konsekvenser för hushållet beaktas, och om barn är berörda bör hänsyn även tas till barnets situation.[1111] Vidare utgör socialtjänstens uppmaning att sälja bostad ett överklagbart beslut.[1112]

Det saknas praxis från Högsta förvaltningsdomstolen om hur bostäder som betingar ett ekonomiskt värde ska hanteras av socialtjänsten. Ett antal kammarrättsavgöranden finns dock som belyser hur prövningen kan gå till. Inledningsvis kan det sägas att kammarrätterna bedömer att försäljningen behöver innebära ett ekonomiskt överskott. Hur stort belopp det ska röra sig om har dock inte diskuterats särskilt, istället har såväl *ett visst överskott* som *ett betydande överskott* bedömts legitimera socialtjänstens uppmaning att sälja en bostad.[1113] Överskottets storlek och betydelse för den enskildes möjligheter att bli självförsörjande diskuteras inte i domarna.

Även frågor om sociala konsekvenser av och möjlighet att ordna annat boende efter en försäljning av en bostad har prövats av kammarrätterna. I de studerade avgörandena prövas om försäljningen av (och flytten från) bostaden kan innebära *oskäliga sociala konsekvenser* för den enskilde.[1114] Med oskäliga sociala konsekvenser dras en gräns mot andra negativa konsekvenser för enskilda, som regelmässigt godtagits av kammarrätterna. Endast oskäliga sociala konsekvenser kan föranleda att socialtjänsten inte bör villkora försörjningsstödet med att en bostad säljs. Därtill prövas det i regel huruvida den enskilde har visat om hen saknar faktisk möjlighet att själv ordna en annan bostad.[1115] Bevisbördan för att visa att den enskilde saknar möjlighet att ordna annat boende läggs alltså på den enskilde. Det framgår inte av avgörandena om socialtjänsten uppmanat den enskilde att (eventuellt med stöd av socialtjänsten) undersöka möjligheterna att ordna en annan bostad. Att sökanden

---

[1111] Socialstyrelsens handbok *Ekonomiskt bistånd Handbok för socialtjänsten*, 2021, s. 151.

[1112] Jfr RÅ 2007 ref. 7 och JO 2010/11 s. 403.

[1113] Jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 24 juni 2015 i mål nr 10342-14 och Kammarrätten i Stockholms dom den 23 april 2012 i mål nr 5091-11. Jfr också Kammarrätten i Stockholms dom den 20 april 2023 i mål nr 6901-22 samt Kammarrätten i Stockholms dom den 20 april 2023 i mål nr 7108-22.

[1114] Kammarrätten i Stockholms dom den 8 juli 2019 i mål nr 1250-19, Kammarrätten i Stockholms dom den 1 november 2018 i mål nr 317-18, Kammarrätten i Stockholms dom den 24 juni 2015 i mål nr 10342-14, Kammarrätten i Stockholms dom den 23 april 2012 i mål nr 5091-11, Kammarrätten i Stockholms dom den 5 juli 2011 i mål nr 1709-11, 1710-11 och 1712-11, Kammarrätten i Göteborgs dom den 16 november 2016 i mål nr 3732-16 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 december 2014 i mål nr 46-15.

[1115] Kammarrätten i Stockholms dom den 8 juli 2019 i mål nr 1250-19, Kammarrätten i Stockholms dom den 24 juni 2015 i mål nr 10342-14, Kammarrätten i Stockholms dom den 23 april 2012 i mål nr 5091-11, Kammarrätten i Stockholms dom den 5 juli 2011 i mål nr 1709-11, 1710-11 och 1712-11, Kammarrätten i Göteborgs dom den 16 november 2016 i mål nr 3732-16 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 december 2014 i mål nr 46-15.

behöver få skäligt rådrum för att sälja en bostad framgår också av kammarrättspraxis.[1116]

Sammanfattningsvis bör en helhetsbedömning göras när en sökande har en bostad som betingar ett ekonomiskt värde. I en sådan bedömning bör de olika intressen som aktualiseras värderas och ställas mot varandra. Överskottet från en eventuell försäljning och den enskildes möjligheter att försörja sig själv med överskottet är i en sådan bedömning en viktig del. Är överskottet sådant att den enskilde under en längre tid har möjlighet att vara självförsörjande talar det för att en försäljning är lämplig. Rör det sig istället enbart om ett överskott som gör den enskilde självförsörjande under en kort period talar det emot en försäljning. I bedömningen behöver naturligtvis även andra intressen, såsom de sociala konsekvenserna av en försäljning och den enskildes möjlighet att ordna en annan bostad inkluderas.

De två hittills diskuterade situationerna har rört frågor när enskilda bor i en bostad som de eventuellt behöver flytta från på grund av att bostadskostnaden är för hög eller för att bostaden i sig betingar ett ekonomiskt värde. I nästa avsnitt diskuteras istället situationer där enskilda vill eller behöver byta till en dyrare bostad.

6.3.4 Byte till dyrare bostad

För personer som har ett långvarigt behov av försörjningsstöd kan situationer uppstå där biståndstagare vill eller behöver flytta. Om en flytt innebär att boendekostnaderna fördyras väcks frågan om hur socialtjänsten bör hantera detta. Frågan är tudelad och handlar både om vilken bostadsstandard som är skälig och var gränsen för skäliga boendekostnader går. På ett principiellt plan väcker denna situation frågor om vilken typ av bostad som krävs för att enskilda ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Vilken bostadsstandard som är skälig behöver bedömas i varje enskilt fall utifrån det enskilda hushållets behov. Ett hushålls behov är inte nödvändigtvis statiskt utan kan ändras med tiden. Det kan exempelvis uppstå situationer där ett hushåll med långvarigt biståndsbehov behöver byta bostad till följd av exempelvis utökning av antalet familjemedlemmar eller av sociala skäl. Sådana situationer aktualiserar frågan om en enskild kan erhålla försörjningsstöd för en faktisk boendekostnad som blir dyrare i och med ett bostadsbyte. Socialstyrelsen har i sina allmänna råd gett exempel på vad som kan vara skäl för att acceptera en flytt till en dyrare bostad är:

[1116] Kammarrätten i Göteborgs dom den 17 oktober 2022 i mål nr 2972-22.

- om det finns medicinska eller starka sociala skäl som styrker behovet av flyttning,
- om det finns svåra personliga motsättningar mellan hushållsmedlemmarna, t.ex. mellan förälder respektive styvförälder och ett vuxet barn eller mellan makar eller samboende,
- om bostadens standard inte är skälig vad avser fysisk miljö och utrustning,
- om ett vuxet barn genom att bo i föräldrahemmet förhindras att leva ett normalt vuxenliv och bli självständig,
- om den enskilde måste flytta till följd av att han eller hon är eller har varit utsatt för våld eller andra övergrepp av närstående eller för något annat brott eller,
- vid trångboddhet.[1117]

Vad som utgör exempelvis trångboddhet eller vilka medicinska eller sociala skäl det kan röra sig om framgår inte av de allmänna råden. Tidigare angav Socialstyrelsen i sina allmänna råd att ett hushåll med fler än en ensamstående vuxen utan barn bör ha minst ett sovrum, vardagsrum och kök eller kokvrå. Två mindre barn ansågs kunna dela sovrum utan att det enligt Socialstyrelsen var fråga om trångboddhet, men med hänsyn till barns behov av integritet i takt med stigande ålder bör barn inte dela sovrum när de är äldre.[1118] Idag saknas tydliga normer om vad som gäller – istället är det upp till socialtjänsten att i det enskilda fallet bedöma vad som krävs för att nå upp till skälig levnadsnivå i fråga om bostadens storlek.

Högsta förvaltningsdomstolen prövade i RÅ 1994 ref. 76 om en biståndssökande hade rätt till ekonomiskt bistånd efter en flytt till en bostad som var dyrare än den tidigare bostaden. I målet hade den enskilde flyttat från en lägenhet om två rum och kök till en lägenhet om tre rum och kök som var betydligt dyrare än den förra. I den tidigare lägenheten hade den enskilde möjlighet att själv bekosta hela sitt uppehälle och var således inte i behov av ekonomiskt bistånd. I målet framgår att den tidigare lägenheten uppfyllde kraven på skälig levnadsnivå för den enskilde. Högsta förvaltningsdomstolen menade att flytten inte varit nödvändig för att tillförsäkra den enskilde skälig levnadsnivå och han beviljades därför inte försörjningsstöd för den nya hyran.[1119]

Av förarbetena till socialtjänstlagen framgår att regeringen ansåg att det är rimligt att ett byte till en dyrare bostad alltid ska ske i samråd med socialtjänsten.[1120] Något sådant krav kan dock inte uppställas, något som framgår av RÅ 2008 ref. 21. Målet rörde ett par som beviljats försörjningsstöd bland annat för sina

---

[1117] Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd.
[1118] Holappa, Sandberg, 2023.
[1119] RÅ 1994 ref. 76.
[1120] Prop. 1996/97:124, s. 8. Se också Socialstyrelsens handbok *Ekonomiskt bistånd Handbok för socialtjänsten*, 2021, s. 61.

boendekostnader i ett boende i en enrumslägenhet. Utan att samråda med socialtjänsten flyttade paret till en dyrare lägenhet om två rum och kök. Högsta förvaltningsdomstolen prövade först om det faktum att parets flytt inte föregåtts av samråd med socialtjänsten var en grund för att inte bevilja bistånd för den nya boendekostnaden. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde att ett sådant krav skulle strida mot kravet på en individuell behovsprövning som ska göras i varje enskilt fall. Bara det faktum att enskilda flyttar utan att samråda med socialtjänsten är således inte skäl att neka enskilda bistånd.

Prövningen av om den dyrare boendekostnaden ska accepteras gjorde Högsta förvaltningsdomstolen i två steg. Först prövade Högsta förvaltningsdomstolen om flytten varit nödvändig för att tillförsäkra paret en skälig levnadsnivå. Byte till större bostad kan, enligt Högsta förvaltningsdomstolen, vara motiverat av medicinska eller sociala skäl, exempelvis på grund av trångboddhet. I det aktuella målet ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att flytten var nödvändig för att tillförsäkra paret en skälig levnadsnivå med hänsyn till att de ansågs ha varit trångbodda i sin enrumslägenhet med hänsyn också till parets ålder (61 respektive 73 år). Högsta förvaltningsdomstolen hänvisade till Socialstyrelsens allmänna råd i denna del. I ett andra steg prövade Högsta förvaltningsdomstolen om den nya bostadskostnaden var skälig, och utgick i denna bedömning från vad en låginkomsttagare på orten kan kosta på sig. Paret beviljades försörjningsstöd för sina boendekostnader med ett skäligt belopp som var något under deras faktiska boendekostnad.[1121]

Vid en genomgång av kammarrättspraxis som rört frågan om byte till dyrare bostad framgår att kammarrätterna i relativt stor utsträckning tycks tillämpa den prövningsmodell som Högsta förvaltningsdomstolen gjorde i 2008 års mål. I ett kammarrättsavgörande som gällde en ansökan om bistånd som avslagits på den grunden att en flytt till dyrare bostad inte föregåtts av samråd med socialnämnden ansåg kammarrätten, med stöd av RÅ 2008 ref. 21, att socialnämnden gjort fel som inte prövat ansökan i sak.[1122]

Av kammarrättspraxis framgår dock att ett antal frågor låter sig ställas, inte minst frågan om i vilka situationer som hushåll kan anses vara trångbodda och som därmed kan motivera en flytt till dyrare bostad. I mål där två vuxna utan barn har bott i enrumslägenhet men flyttat till en tvårumslägenhet är praxis inte helt entydig. I ett mål menade kammarrätten att enbart det faktum att paret, som var i 30-årsåldern, ”bor i en enrumslägenhet [inte är] tillräckligt för att ett byte till större bostad ska anses motiverat utan det krävs att bostadsbytet vid en individuell bedömning framstår som motiverat av medicinska eller sociala skäl”.[1123] Kammarrätten ansåg inte att makarnas situation var sådan att de av medicinska eller sociala

---

[1121] RÅ 2008 ref. 21.

[1122] Kammarrätten i Göteborgs dom den 18 maj 2022 i mål nr 1232–1235-22.

[1123] Kammarrätten i Göteborgs dom den 24 mars 2011 i mål nr 587-11.

skäl behövde byta till en större bostad för att vara tillförsäkrade en skälig levnadsnivå och bedömde därmed att de inte hade rätt till bistånd till en större bostad.

I ett liknande mål, som också handlade om ett par utan barn i 30-årsåldern, hade paret bott i en enrumslägenhet utan eget badrum (de delade badrum med andra hushåll). Kammarrätten ansåg dock inte att parets ”situation var sådan att de av medicinska eller sociala skäl behövde byta till en större bostad för att vara tillförsäkrade en skälig levnadsnivå”.[1124] Det framgår inte av domen hur den tidigare enrumslägenheten såg ut och med vilka grannar paret fick dela badrum med. I sammanhanget kan Socialstyrelsens allmänna råd SOSFS 2013:1 om ekonomiskt bistånd, där det framgår att byte till dyrare bostad kan vara nödvändig i situationer där bostadens standard inte är skälig vad avser fysisk miljö och utrustning. Några säkra slutsatser om rättsläget avseende boenden utan eget badrum kan inte dras av denna dom.

Ålder tycks vara något som påverkar vad som utgör en skälig bostadsstandard. I ett mål som gällde ett par som var i 60- respektive 70-årsåldern bedömde kammarrätten, framför allt med hänsyn till makarnas ålder, att deras flytt från en enrums- till en tvårumslägenhet var motiverad för att de skulle undvika trångboddhet och tillförsäkras en skälig levnadsnivå.[1125]

I ett avgörande som rörde en familj om totalt sex personer bestående av tre vuxna (två föräldrar och ett ”vuxet barn”) och tre barn gick flytten från en fyrarumslägenhet till en något större fyrarumslägenhet diskuterades hur trångboddhet ska förstås. Med hänvisning till Socialstyrelsens tidigare (numera ändrade) allmänna råd, där endast antalet rum låg till grund för trångboddhetsbedömning, skulle hushållet varit att betrakta som trångbott både i den tidigare och den nya bostaden. Kammarrätten menade först att med den definitionen kan bostadsbytet inte ha varit nödvändigt för att tillförsäkra familjen en skälig levnadsnivå. Enligt Kammarrätten borde det dock ”finnas visst utrymme att även väga in andra omständigheter, till exempel bostadens totala storlek och hur den disponeras”. Slutligen konstaterade Kammarrätten att, ”[m]ed dessa uppgifter som utgångspunkt är den nya bostaden - sett till antalet kvadratmeter - således betydligt större än den gamla. Detta innebär enligt kammarrättens mening att [den enskildes] möjligheter att uppnå en skälig levnadsnivå har ökat markant i den nya bostaden, trots att bostäderna har samma antal rum.” Domstolen prövade alltså inte om flytten var nödvändig för att uppnå skälig levnadsnivå för hushållet utan menade att det faktum att möjligheterna att uppnå skälig levnadsnivå ökat markant var tillräckligt.[1126]

I ytterligare ett mål hade en ung vuxen som gick i gymnasiet efter en tid på HVB-hem fått flytta till en enrumslägenhet som tillhandahölls av HVB-hemmet

---

[1124] Kammarrätten i Göteborgs dom den 3 april 2020 i mål nr 5985-19.

[1125] Kammarrätten i Jönköpings dom den 12 september 2019 i mål nr 1030-19.

[1126] Kammarrätten i Göteborgs dom den 22 april 2014 i mål nr 531-14 och 532-14.

till en hyra om 1 000 kronor per månad. Avsikten var att den enskilde skulle få bo i lägenheten fram till dess en långsiktig boendelösning fanns på plats. Trots avrådan från socialnämnden flyttade den enskilde till en betydligt dyrare bostad, med en hyra på 5 700 kronor per månad. Trots att den tidigare boendelösningen alltså var en tillfällig lösning menade Kammarrätten att flytten inte var nödvändig för att den enskilde skulle vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå och beviljade endast försörjningsstöd för boendekostnader om 1 000 kronor.[1127] Domstolen tog inte hänsyn till det faktum att den tillfälliga lägenheten endast var just en tillfällig övergångslösning kombinerat med det faktum att det troligen är mycket svårt att hitta en permanentbostad med en så låg hyra som 1 000 kronor i månaden.

Målet väcker frågan om hur en situation där ett hushåll behöver flytta till en dyrare bostad trots att hushållet i och för sig tillförsäkrades en skälig levnadsnivå i den tidigare bostaden ska hanteras. Sådana situationer kan inträffa till följd av exempelvis ett uppsagt hyreskontrakt. Vid hyreshöjningar för befintlig bostad väcks liknande frågor eftersom det inte sällan rör omständigheter som den enskilde ensamt kan råda över. Frågan har prövats i ett kammarrättsavgörande där frågan var om en hyreshöjning om 1 620 kronor (från 4 975 kronor till 6 595 kronor per månad) kunde accepteras. Kammarrätten prövade om den nya hyran i sig var skälig för hushållet och eftersom det inte rörde sig om en flytt till dyrare bostad prövades inte om fördyringen var nödvändig för att uppnå skälig levnadsnivå.[1128]

Frågan om flytt till dyrare bostad på en annan ort har också prövats. I ett mål motiverade den enskilde flytten med att det troligen skulle underlätta för den enskilde att få arbete och därmed bli självförsörjande. Enligt Kammarrätten saknade det betydelse att den enskilde sedermera fått ett arbete då det inte var visat att den enskilde vid tidpunkten för flytten hade något konkret erbjudande om arbete eller att det saknats billigare bostadsalternativ på den nya orten. Därtill hade det inte framkommit omständigheter som medfört att den dyrare boendekostnaden var nödvändig för att hushållet skulle uppnå en skälig levnadsnivå.[1129] I ett liknande mål var det fråga om en bostad som var oskäligt dyr. Det var enligt kammarrätten inte visat att flytten varit nödvändig för att tillförsäkra sökandena skälig levnadsnivå och inte heller hade sökandena visat att de försökt hitta en billigare bostad.[1130]

I mål där barn är inblandade blir frågan om trångboddhet särskilt aktuell. Det finns flera kammarrättsavgöranden som rört frågan, men det saknas entydig praxis om hur bedömningen om trångboddhet ska göras. En familj om två vuxna och tre barn samt en familj om två vuxna och fyra barn har bedömts vara trångbodda i en trerumslägenhet och flytt till fyrarumslägenhet har varit nödvändig för att de

---

[1127] Kammarrätten i Jönköpings dom den 4 februari 2016 i mål nr 1080-15.
[1128] Kammarrätten i Göteborgs dom den 17 april 2014 i mål nr 4334-13.
[1129] Kammarrätten i Sundsvalls dom den 24 november 2017 i mål nr 1395-17.
[1130] Kammarrätten i Stockholms dom den 11 januari 2022 i mål nr 5635-21.

ska uppnå skälig levnadsnivå.[1131] Avseende hushåll bestående av en vuxen och två barn har flytt från tvårumslägenhet till trerumslägenhet inte bedömts vara nödvändig för att motivera fördyrade boendekostnader.[1132] En flytt från en tvårumslägenhet till en trerumslägenhet för en familj om två vuxna och två barn under två år har inte heller bedömts som nödvändig för att hushållet ska uppnå skälig levnadsnivå.[1133] Inte heller bedömdes en flytt från en trerumslägenhet till en fyrarumslägenhet för ett hushåll bestående av en vuxen och två barn i äldre tonåren vara nödvändig.[1134] Annorlunda blev utgången i ett mål som gällde två vuxna och ett barn i äldre tonåren som flyttade från en tvårumslägenhet till en trerumslägenhet. Kammarrätten ansåg med hänsyn särskilt till sonens ålder att familjen var trångbodd i den tidigare bostaden och att flytten därför var nödvändig för att familjemedlemmarna skulle uppnå en skälig levnadsnivå.[1135] Situationer där den enskilde blivit utsatt för våld i nära relation samt sjukdomsbesvär har därtill särskilt motiverat flytt till dyrare bostad.[1136]

Flytt från bostäder som tillförsäkrar hushållets medlemmar skälig levnadsstandard till dyrare bostäder har således inte ansetts vara nödvändiga.[1137] I situationer där en flytt ansetts vara nödvändig för att tillförsäkra de boende skälig levnadsnivå innebär dock inte per automatik att den nya hyran godtas som grund för försörjningsstöd. Den nya hyran måste också vara skälig i sig, i linje med praxis från Högsta förvaltningsdomstolen.[1138]

Högsta förvaltningsdomstolens prövning som utgår från om 1) flytten till en dyrare bostad var nödvändig för att tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå

[1131] Kammarrätten i Stockholms dom den 1 oktober 2013 i mål nr 513-13 och Kammarrätten i Jönköpings dom den 21 augusti 2012 i mål nr 1047-12.

[1132] Kammarrätten i Göteborgs dom den 8 januari 2016 i mål nr 2733-15 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 20 maj 2016 i mål nr 6231-15.

[1133] Kammarrätten i Sundsvalls dom den 27 mars 2014 i mål nr 674-13.

[1134] Kammarrätten i Göteborgs dom den 6 december 2016 i mål nr 3876-16, 3877-16 och 3879-16. I målet anges det att den tidigare lägenheten hade öppen planlösning, men enligt kammarrätten har något ”underlag som styrker att planlösningen i den tidigare lägenheten hindrat familjen från att disponera vardagsrummet som sovplats har inte getts in”.

[1135] Kammarrätten i Göteborgs dom den 21 september 2019 i mål nr 6047-19.

[1136] Kammarrätten i Göteborgs dom den 9 oktober 2020 i mål nr 1501-20 och 1502-20 och Kammarrräten i Jönköpings dom den 27 februari 2012 i mål nr 3711-11.

[1137] Kammarrätten i Sundsvalls dom den 24 augusti 2015 i mål nr 940-15 och 941-15 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 21 oktober 2022 i mål nr 3241–3244-22.

[1138] Jfr Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 september 2011 i mål nr 1649-11, Kammarrätten i Göteborgs dom den 21 november 2013 i mål nr 3254-13, 3255-13 och 3260-13, Kammarrätten i Sundsvalls dom den 17 maj 2016 i mål nr 399-16, Kammarrätten i Stockholms dom den 14 september 2015 i mål nr 4233-15 och Kammarrätten i Stockholms dom den 11 januari 2022 i mål nr 5635-21. Jfr också Kammarrätten i Stockholms dom den 17 oktober 2016 i mål nr 5457-16 och 5459-16 som dock gällde flytt från en mycket dyr boendelösning till en något billigare, men fortsatt för kostsam bostad.

och 2) om den nya boendekostnaden var skälig kan diskuteras med beaktande av principen om frivillighet och självbestämmande, likhets- och objektivitetsprincipen samt likställighetsprincipen. Att ställa krav på att prövningen ska innefatta en bedömning huruvida flytten som sådan varit nödvändig för att tillförsäkra en skälig levnadsnivå för den enskilde motiveras primärt av att en fördyring av levnadskostnaderna innebär att det försvårar för den enskilde att bli självförsörjande. I den bemärkelsen framstår kravet också som rimligt. Det riskerar dock att få konsekvenser som framstår som orimliga.

Likhets- och objektivitetsprincipen, som är reglerad i 1 kap. 9 § regeringsformen innebär att förvaltningsmyndigheter ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Det innebär som utgångspunkt att lika fall ska behandlas lika och att myndigheterna ska vara sakliga och opartiska i sina bedömningar. Det kan sällan vara sakligt att behandla lika fall olika.[1139] Likställighetsprincipen, som har många gemensamma beröringspunkter med likhets- och objektivitetsprincipen, innebär i korthet att kommuner ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för annat.[1140] Anledningen till att dessa principer aktualiseras i situationer där enskilda vill eller behöver flytta till en dyrare bostad är prövningen om flytten till en dyrare bostad varit nödvändig för att tillförsäkra den enskilda skälig levnadsnivå riskerar att innebära olika behandling av liknande hushåll. Ponera att två liknande hushåll som löpande får försörjningsstöd bor i likadana bostäder som tillförsäkrar dem en skälig levnadsnivå och som kostar lika mycket. Ett av hushållen har flyttat till bostaden från en billigare bostad där hushållet tillförsäkrades en skälig levnadsnivå. Detta hushåll kan komma att inte beviljas försörjningsstöd för hela boendekostnaden mot bakgrund av att hushållet fördyrat sin boendekostnad, trots att (den nya) boendekostnaden i sig är skälig. Detta leder till att hushållet behandlas olika i förhållande till andra liknande hushåll som inte tidigare bott i en billigare lägenhet. Även om det alltså kan tyckas rimligt att den enskilde inte fördyrar sina boendekostnader och därigenom försvårar möjligheterna att bli självförsörjande väcks vissa principiella frågor.

Dessa principiella frågor tillspetsas ytterligare av frågan om under hur lång tid det är rimligt att sätta ned försörjningsstödet med hänsyn till att den enskilde flyttat till en dyrare bostad trots att det inte var nödvändigt för att den enskilde ska uppnå skälig levnadsnivå. Frågan prövades av Kammarrätten i Göteborg i ett mål där den sökande hade flyttat till en dyrare bostad två och ett halvt år innan den aktuella ansökan om bistånd gjordes. Kammarrätten uttalade att det ”[m]ed hänsyn till den tid som nu förflutit kan frågan om flytten var nödvändig för att [den enskilde] skulle uppnå en skälig levnadsnivå inte längre ges någon avgörande betydelse vid prövningen av hennes rätt till bistånd till boendekostnaden.” Istället prövade

---

[1139] Jfr Bull, 2020, s. 101 f.
[1140] Jfr Lerwall, 2020, s. 169 ff.

Kammarrätten om boendekostnaden var skälig i sig.[1141] Något tydligt stöd för under hur lång tid försörjningsstödet kan sättas ned hittas dock inte i rättskällorna. Med hänsyn till principen om frivillighet och självbestämmande, likhets- och objektivitetsprincipen, likställighetsprincipen och att det är ett undantag från huvudregeln att de faktiska boendekostnadernas skälighet prövas vid varje ansökningstillfälle bör tiden inte vara alltför lång.

I sammanhanget är det värt att notera att det kan finnas många skäl till att enskilda vill eller anser sig behöva flytta. Med hänsyn till principen om frivillighet och självbestämmande bör en ansökan om bistånd efter en flytt till en dyrare bostad följas av en individuell behovsprövning där hela den enskildes situation beaktas. I det sammanhanget är det också av relevans att rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen är en rättighet för enskilda som också är samhällets yttersta sociala skyddsnät.[1142]

I princip handlar frågan om vilka krav som kan ställas på att den enskilde planerar sin ekonomi. Likheter finns med det som i rättspraxis kommit att kallas rullande normöverskott. Rullande normöverskott handlar om under hur lång tid redan förbrukade ekonomiska medel ska påverka den enskildes rätt till ekonomiskt bistånd. Huvudregeln, som följer av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, innebär att den enskildes konkreta situation vid ansökningstillfället ska vara avgörande för bedömningen om rätten till bistånd.[1143] Den enskilde har visserligen ett ansvar för att planera sin ekonomi, men när det rör sig om en förstagångsansökan om ekonomiskt bistånd och den enskilde inte kunnat förvänta sig att behov av bistånd skulle uppkomma bör detta inte ligga den enskilde till last. Från denna regel har det gjorts undantag i rättspraxis. I RÅ 1997 ref. 2 bedömdes redan förbrukade medel beräknas med i normberäkningen i två månader. Målet rörde en person som haft anledning att räkna med att sakna medel till egen försörjning efter avslutade studier, och därmed varit skyldig att planera sin ekonomi.[1144] I ett senare mål från 2017 prövades frågan igen. Högsta förvaltningsdomstolen yttrade bland annat:

> Det är således tydligt att redan förbrukade medel inte kan räknas med vid en biståndsprövning som sker långt senare. Någon generell regel för under hur lång tid förbrukade medel kan beaktas som är tillämplig i alla situationer kan knappast läggas fast, utan en bedömning i det enskilda fallet måste ske. Om socialtjänstlagens karaktär av social rättighetslagstiftning ska kunna upprätthållas kan det enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening dock endast under speciella

---

[1141] Kammarrätten i Göteborgs dom den 2 maj 2013 i mål nr 5056-12.
[1142] Jfr Justitierådet Thomas Bulls skiljaktiga mening i HFD 2017 ref. 51.
[1143] Jfr RÅ 1994 ref. 50.
[1144] RÅ 1997 ref. 2.

> omständigheter komma i fråga att beakta redan förbrukade medel under längre tid än tre månader.[1145]

Högsta förvaltningsdomstolen konkluderade att det med hänsyn till den enskildes situation, att hen hade haft viss inkomst från a-kassa samt beloppets storlek, att det fanns skäl att beakta de förbrukade medlen ännu lite längre än de tre månader som ”normalt bör gälla som gräns”. Sammantaget beräknades de förbrukade medlen under fyra månader.

Givet de likheter som finns avseende rullande normöverskott och byte till dyrare bostad, i vart fall när det gäller frågan om den enskildes ansvar att planera sin ekonomi, bör en liknande restriktivitet tillämpas i fråga om under hur lång tid en flytt som inte varit nödvändig för att tillförsäkra den enskilde ska påverka den enskildes rätt till bistånd för skäliga boendekostnader.

Sammanfattningsvis kan sägas att undersökningen av frågor kopplade till byte till en dyrare bostad för enskilda med långvarigt biståndsbehov har bidragit till förståelsen för vilken bostadsstandard som krävs för att uppnå skälig levnadsnivå. Därtill aktualiseras flera rättsliga spörsmål som påverkar enskildas rätt till bostad. I nästa avsnitt behandlas frågan om försörjningsstöd för bostäder som inte tillförsäkrar enskilda skälig levnadsnivå.

6.3.5 Bostäder som inte tillförsäkrar skälig levnadsnivå

En fråga som blivit föremål för ett par avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen är om socialtjänsten bör godta en enskilds önskan om att bo i en bostad som *inte* uppfyller kraven på skälig levnadsnivå. I RÅ 1988 ref. 137 hade en enskild fått hjälp av socialtjänsten att ordna tillfälligt boende eftersom han hade svårigheter med att ordna en permanent bostad. Först fick han hjälp att bo i ett rum på ett pensionat. På begäran från den enskilda flyttade han dock till en näraliggande camping och bodde där i en husvagn. Socialtjänsten bedömde att den enskilda i och för sig hade rätt till försörjningsstöd för sina boendekostnader, men eftersom husvagnen inte bedömdes uppfylla kraven på skälig levnadsnivå beviljades han inte bistånd för kostnaden att bo i husvagnen. Socialtjänsten ville istället att han åter skulle flytta till ett rum på pensionatet. Den enskilde överklagade beslutet och menade att socialtjänsten skulle ta hänsyn till hans vilja att bo kvar i husvagnen. Högsta förvaltningsdomstolen skriver i sina domskäl att det i socialtjänstlagen betonas

> att socialtjänsten skall bygga på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet. Det betyder emellertid inte att socialtjänsten skall vara kravlös eller att den utan vidare skall acceptera ett beteende från den enskildes sida som

[1145] HFD 2017 ref. 51.

> framstår som klart självdestruktivt. I det nu sagda ligger bland annat att ett bistånd till bostadskostnader i vissa situationer bör kunna göras beroende av att den enskilde accepterar ett erbjudande om bostadsbyte som medför att han lämnar en hälsovådlig bostad eller kommer bort från en miljö som t.ex. på grund av att han har missbruksproblem framstår som klart olämplig för honom.
>
> Regeringsrätten finner att ett boende i husvagn på en campingplats, i vart fall när det gäller permanentboende, inte uppfyller det krav på skälig levnadsnivå som den enskilde […] har rätt att ställa. Detta förhållande utgör emellertid inte tillräckligt skäl för att vägra att betala ut ersättning för husvagnsboende till en i sig biståndsberättigad person som, i likhet med [den enskilda], bor och vill fortsätta att bo i husvagn.[1146]

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade därefter att utredningen i målet inte gett stöd för att boendet i husvagn skulle vara hälsovådligt för den enskilde. Inte heller var boendet påtagligt olämpligt eller skadligt för den sökande. Slutligen bedömde Högsta förvaltningsdomstolen att kostnaden för boendet i husvagnen inte var oskäligt hög och att socialtjänsten således inte skulle ställa krav på att han flyttade för att ha rätt till försörjningsstöd för sina boendekostnader. Den enskilde beviljades således bistånd för sina boendekostnader.

Av målet kan dras slutsatsen att om en enskild har rätt till bistånd för sina boendekostnader ska den enskildes vilja om hur denne vill bo respekteras så länge boendet inte är hälsovådligt eller klart olämpligt eller skadligt, förutsatt att kostnaden som sådan är skälig.

I ett liknande mål avgjorde Högsta förvaltningsdomstolen om en enskild skulle beviljas försörjningsstöd för boendekostnader för boende i en kolonistuga. I kolonistugan fanns inte vatten eller toalett, och det var enligt kommunens regler inte tillåtet att bo permanent i kolonistugan. Den enskilde ville dock bo i kolonistugan. Socialtjänsten bedömde att sökanden visserligen hade rätt till försörjningsstöd för sina boendekostnader, men att de inte kunde bidra till ett otillåtet boende och beviljade därför inte bistånd för boendekostnaderna. Högsta förvaltningsdomstolen fann med stöd av det nyss refererade avgörandet att det inte är tillåtet att neka någon försörjningsstöd för boendekostnader enbart på den grunden att den enskilde valt ett boende med enklare standard än ett normalt boende. Om kostnaderna är skäliga ska försörjningsstöd inte nekas och inte heller villkoras med ett bostadsbyte. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade vidare att boende i en kolonistuga, med tanke på att det inte är tillåtet enligt kommunens regler, inte är en långsiktig boendelösning. Enbart det faktum att ett boende inte är tillåtet enligt andra regelverk var enligt Högsta förvaltningsdomstolen inte skäl för att vägra

---

[1146] RÅ 1988 ref. 137.

försörjningsstöd för boendekostnaderna. I vart fall borde den enskilde ha haft rätt en till rimlig tid för att hitta ny bostad.[1147]

Frågor som handlar om boenden som kan vara otillåtna enligt andra regelverk aktualiseras även i situationer då enskilda hur bostäder i andra hand, något som behandlas i nästa avsnitt.

6.3.6 Bistånd vid andrahandshyra

En fråga som vållat en hel del uppmärksamhet på senare år är otillåten andrahandsuthyrning av bostäder[1148] och inte minst frågan om under vilka förutsättningar försörjningsstöd bör utgå vid andrahandshyra.[1149] Frågan har initierats av att ett antal kommuner krävt att biståndstagare visar att uthyrningen är tillåten för att bistånd ska utgå för andrahandshyran. Högsta förvaltningsdomstolen prövade i HFD 2023 ref. 26 frågan om rätt till bistånd föreligger för en bostad som hyrs i andra hand där förstahandshyresvärden inte godkänt andrahandsupplåtelsen. Innan avgörandet gick kammarrättspraxis i olika riktningar.[1150]

Bakgrunden till Högsta förvaltningsdomstolens dom var att sökanden bodde i en lägenhet som hyrdes i andra hand. Förstahandshyresvärden hade inte samtyckt till andrahandsupplåtelsen och socialtjänsten hade nekat den enskilde bistånd på denna grund. Högsta förvaltningsdomstolen drog paralleller till det ovan refererade målet som gällde boende i en kolonistuga (RÅ 2009 ref. 4), där sökanden bodde i en bostad där permanentboende inte var tillåtet enligt andra regelverk. Med stöd av sitt avgörande från 2009 kom Högsta förvaltningsdomstolen till

---

[1147] RÅ 2009 ref. 4.

[1148] SOU 2017:86 *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning*, prop. 2018/19:107.

[1149] Se exempelvis https://www.barometern.se/ledare/socialbidrag-fortsatt-till-svarta-hyror/, hämtad 20 juli 2023, https://www.hemhyra.se/nyheter/svarthyror-betalas-av-skattepengar/, hämtad den 20 juli 2023 och https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasternorrland/socialbidrag-for-andrahandskontrakt, hämtad den 20 juli 2023.

[1150] Jfr exempelvis Kammarrätten i Göteborgs dom den 4 december 2020 i mål nr 4888-20, Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 oktober 2022 i mål nr 1343-22, Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 oktober 2022 i mål nr 2621-22, Kammarrätten i Göteborgs dom den 27 maj 2021 i mål nr 6195-20, Kammarrätten i Jönköpings dom den 30 augusti 2022 i mål nr 4436-21, Kammarrätten i Stockholms dom den 24 mars 2021 i mål nr 5301-20, Kammarrätten i Stockholms dom den 8 juli 2021 i mål nr 5691-20, Kammarrätten i Stockholms dom den 8 juli 2021 i mål nr 7314-20, Kammarrätten i Jönköpings dom den 30 mars 2022 i mål nr 3164–3165-21 och Kammarrätten i Stockholms dom den 25 februari 2021 i mål nr 4241-20. Efter Högsta förvaltningsdomstolens dom har ett kammarrättsavgörande kommit som går i linje med Högsta förvaltningsdomstolens dom och Kammarrätten i Stockholms dom 20 juni 2023 i mål nr 882-23.

slutsatsen att det faktum att förstahandshyresvärden inte samtyckt till andrahandsuthyrningen inte utgjorde skäl att neka den enskilde bistånd.[1151]

Den kammarrättspraxis som härrör från tiden innan Högsta förvaltningsdomstolens dom visar att ett antal ytterligare frågor aktualiseras vid bistånd för bostäder hyrda i andra hand. En sådan fråga handlade om vilka underlag som socialtjänsten kan kräva att den enskilde inkommer med för att kunna pröva rätten till bistånd för boendekostnader. Som utgångpunkt behöver den enskilde kunna visa att hen har en faktisk boendekostnad, exempelvis genom ett hyresavtal eller liknande. I ett mål från Kammarrätten i Stockholm prövades frågan om ett andrahandshyresavtal var giltigt när avtalets giltighet, enligt det skriftliga kontraktet, var beroende av fastighetsägarens godkännande. I målet hade något sådant godkännande inte visats upp utan det framgick tvärtom att andrahandsuthyrningen inte var godkänd. Kammarrätten bedömde därmed att något giltigt hyresavtal mellan andrahandshyresgästen och dennes hyresvärd inte förelåg, och att socialtjänsten därmed haft fog för att neka den enskilde bistånd.[1152]

6.3.7 Bistånd vid flytt från föräldrahem

En situation som aktualiserar frågor om försörjningsstöd för boendekostnader har aktualiserats när (i första hand unga) vuxna väljer att flytta från föräldrahemmet till eget boende. Kan en sådan flytt motivera försörjningsstöd för boendekostnader? Frågan har likheter med de frågor som ovan behandlats avseende flytt till dyrare bostad.

Frågan prövades av Högsta förvaltningsdomstolen i tre mål från 1997.[1153] Med hänvisning till egenansvaret menade Högsta förvaltningsdomstolen att enskilda i relativt stor utsträckning är skyldiga att planera sin ekonomi så att de undviker eller begränsar beroendet av bistånd. Med hänvisning till tidigare praxis[1154] angav Högsta förvaltningsdomstolen:

> Det nu sagda innebär, såvitt avser hemmaboende ungdomar, att de inte har någon ovillkorlig rätt till bistånd i syfte att bereda dem ett eget boende. En rätt till bistånd föreligger först om ett eget boende är nödvändigt för att de skall vara tillförsäkrade en skälig levnadsnivå. De särskilda skäl för bistånd som härvid bör beaktas kan vara exempelvis att familjen är mycket trångbodd eller att svåra personliga motsättningar uppkommit inom familjen.[1155]

[1151] HFD 2023 ref. 26.
[1152] Kammarrätten i Stockholms dom den 19 februari 2019 i mål nr 5036-18.
[1153] RÅ 1997 ref. 79 I, II och III.
[1154] RÅ 1994 ref. 76 och RÅ 1997 ref. 2.
[1155] RÅ 1997 ref. 79 I.

De tre personer som var föremål för de tre målen var vid ansökningstillfället 19, 20 och 21 år. I målen prövade Högsta förvaltningsdomstolen om flytten från föräldrahemmet varit nödvändig för att uppnå skälig levnadsnivå. Den norm som Högsta förvaltningsdomstolen ger uttryck för kan således anses vara en precisering av egenansvaret och om behovet kan tillgodoses på annat sätt. I sin prövning tog Högsta förvaltningsdomstolen hänsyn till den enskildes möjligheter att försörja sig själv och att den ökade kostnad som flytten inneburit ökat de enskildas behov av bistånd. I två av målen tycks några särskilda skäl utöver en önskan om att lämna föräldrahemmet inte förekomma.[1156] I det tredje målet ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att det var visat att det finns motsättningar mellan den sökande och dennes mor (med vilken den sökande tidigare delat bostad) och att dessa motsättningar även lett till hälsoproblem för den sökande. Mot denna bakgrund beviljades försörjningsstöd för boendekostnader.[1157]

Frågan om ålderns betydelse i denna prövning har synliggjorts i kammarrättspraxis. I ett mål som gällde en person som vid ansökningstillfället var 36 år ansåg Kammarrätten att det ”inte får anses vara skälig levnadsnivå för en person i [denna] ålder att under en längre period vara tvungen att bo hos sina föräldrar”.[1158] I ett liknande fall som rörde en person som var 27 år menade Kammarrätten att de särskilda skäl som Högsta förvaltningsdomstolen anförde i 1997 års mål som refererats ovan utgör exempel och inte är en uttömmande uppräkning av faktorer som kan beaktas vid bedömningen. Mot bakgrund av att den sökande var 27 år, och därmed betydligt äldre än 19-21 år som det var fråga om i Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden från 1997, var inskriven hos Arbetsförmedlingen, under flera år bott på egen hand innan återflytt till föräldrahemmet samt den sökandes psykiska ohälsa menade Kammarrätten att den sökande hade behov av ekonomiskt bistånd för eget boende för att uppnå skälig levnadsnivå.[1159]

En fråga som låter sig ställas, liknande de i de ovan diskuterade situationerna om flytt till dyrare bostad, är under hur lång tid enskilda som valt att flytta från föräldrahemmet inte kan räkna med bistånd för hela sin boendekostnad. Principiellt är diskussionen liknande den som avser flytt till dyrare bostad, se avsnitt 6.3.4 ovan.

6.3.8 Ekonomiskt bistånd vid vräkningshot

Den vanligaste orsaken till att enskilda blir avhysta från sina bostäder är att de inte betalat hyran.[1160] Avhysningar är i sin tur en vanlig bakgrund till att enskilda är

---

[1156] RÅ 1997 ref. 79 I och II.
[1157] RÅ 1997 ref. 79 III.
[1158] Kammarrätten i Sundsvalls dom den 25 juni 2012 i mål nr 812-11.
[1159] Kammarrätten i Stockholms dom den 5 november 2013 i mål nr 4089-13.
[1160] Kjellbom, 2014, s. 48.

hemlösa.[1161] En fråga som detta därmed vållar är vilket ansvar socialtjänsten har dels för att förhindra vräkningar, dels för att lämna bistånd för hyresskulder.

Av rättspraxis från Högsta förvaltningsdomstolen följer att enskilda generellt sett har rätt till bistånd för skulder endast i begränsad omfattning.[1162] Prövningen i målen har baserats på en individuell behovsprövning. Avseende skulder innebär detta att enskilda som har behov av bistånd till en skuld för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt har rätt till bistånd.[1163] Av förarbetena till den gamla socialtjänstlagen framgick att bistånd för ”ekonomiska saneringar” kunde komma i fråga beroende på förhållandena i det enskilda fallet.[1164] Utgångspunkten här var att biståndet skulle ha förebyggande karaktär med avsikten att möjliggöra för den enskilde att på sikt bli självförsörjande.[1165]

Av Socialstyrelsens allmänna råd för ekonomiskt bistånd följer att socialtjänsten efter en individuell bör ge ekonomiskt bistånd till skulder

- om det kan få allvarliga sociala konsekvenser för den enskilde när en skuld som gäller t.ex. boendekostnader eller hushållsel inte betalas, eller
- om det finns godtagbara skäl för att den enskilde inte har ansökt om bistånd till den kostnad som har gett upphov till skulden och nämnden bedömer att han eller hon hade beviljats biståndet om ansökan gjorts vid det tillfälle kostnaden uppstod.

I Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd framgår vidare att vissa skulder, om de inte kan betalas, får större konsekvenser än andra skulder.[1166] Exempelvis nämns att obetalda hyresskulder i vissa fall kan leda till att enskilda blir utan bostad. Vidare skriver Socialstyrelsen att socialtjänsten bör ta hänsyn till personer som har ”särskilda svårigheter eller som är särskilt sårbara”.[1167] Hur allvarliga sociala konsekvenser en obetalad skuld kan få är naturligtvis individuellt. Avseende skulder som hänför sig till boendekostnader (dvs. hyra men också uppvärmning, el och andra utgifter som är nödvändiga för en skälig boendesituation) kan konsekvenserna av att en skuld inte betalas i värsta fall innebära att den enskilde behöver flytta från bostaden. En vräkning är i normalfallet en negativ konsekvens för den

---

[1161] Socialstyrelsens rapport *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*, november 2017, s, 39 och 47.
[1162] RÅ 1986 ref. 9, RÅ 1989 ref. 90 I och II, RÅ 1989 not. 348, RÅ 1991 not. 360 och RÅ 1992 ref. 16.
[1163] Jfr särskilt RÅ 1989 ref. 90 II.
[1164] Prop. 1979/80:1, s. 202–203
[1165] Prop. 1979/80:1, s. 202–203.
[1166] Socialstyrelsens handbok *Ekonomiskt bistånd Handbok för socialtjänsten*, 2021, s. 135–136.
[1167] Socialstyrelsens handbok *Ekonomiskt bistånd Handbok för socialtjänsten*, 2021, s. 135–136.

enskilde, men konsekvenserna av en vräkning kan variera i allvarlighetsgrad. Här är frågan om enskilda har möjlighet att ordna en annan bostad eller inte relevant, men inte ensamt avgörande. Även andra aspekter behöver beaktas, nämligen det enskilda hushållets situation och eventuella konsekvenser av att behöva flytta. Exempelvis behöver konsekvenser för barn, om sådana finns i hushållet, beaktas.

I sammanhanget kan nämnas att 12 kap. jordabalken (hyreslagen) innehåller bestämmelser som har relevans för socialtjänstens ansvar. Av 12 kap. 44 § första stycket 1 följer att en hyresvärd ska underrätta socialnämnden innan en hyresgäst får skiljas från lägenheten till följd av obetald hyra. Om det förekommer störningar från en bostad ska hyresvärden i samband med att hyresgästen informeras om att upphöra med störningarna även meddela socialnämnden i kommunen enligt 12 kap. 25 § tredje stycket jordabalken. Ett hyresavtal får inte sägas upp till följd av hyresgästens störningar innan socialnämnden underrättats om störningarna vilket följer av 12 kap. 42 § tredje stycket jordabalken. Av 12 kap. 42 § fjärde stycket framgår dock att om det är fråga om allvarliga störningar får en hyresgäst sägas upp, en kopia av uppsägningen ska dock skickas till socialnämnden.

En aspekt som har stor betydelse i sammanhanget är socialtjänstens handläggning av ansökningar om bistånd för hyresskulder, och särskilt avseende skyndsamhet i handläggningen. Detta synliggörs i ett JO-beslut som gällde en socialnämnds handläggning av en ansökan om bistånd för hyresskulder som pågick under nästan fem månader, vilket ledde till att den enskilde hann bli avhyst. Socialnämnden fick allvarlig kritik för att handläggningen dragit ut på tiden.[1168]

I mål om ekonomiskt bistånd för hyresskulder hänvisar kammarrätterna i stor utsträckning till Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd för hyresskulder vilket innebär att restriktivitet att bevilja bistånd råder. Avseende vilka skäl som kan komma i fråga för att bevilja bistånd för hyresskulder följer av kammarrättspraxis att det i princip krävs att det är visat att den enskilde riskerar att bli av med sin bostad för att bistånd ska beviljas.[1169] I princip ska vräkningshotet vara akut, vilket framgår i en dom från Kammarrätten i Göteborg där den enskildes hyreskontrakt sagts upp och den enskilde fått ett föreläggande att flytta från lägenheten från Kronofogdemyndigheter. Enligt Kammarrätten var det dock inte utrett

---

[1168] JO:s beslut den 31 januari 2023, dnr. 10517-2021.

[1169] Kammarrätten i Göteborgs dom den 15 januari 2020 i mål nr 1296-19, Kammarrätten i Göteborgs dom den 15 maj 2020 i mål nr 477-20, Kammarrätten i Göteborgs dom den 5 juni 2007 i mål nr 6367–6368-05, Kammarrätten i Jönköpings dom den 7 oktober 2015 i mål nr 2469-14, Kammarrätten i Jönköpings dom den 8 februari 2019 i mål nr 2685-18, Kammarrätten i Jönköpings dom den 4 juni 2020 i mål nr 3695-19, Kammarrätten i Jönköpings dom den 21 mars 2022 i mål nr 1590-21, Kammarrätten i Jönköpings dom den 10 april 2012 i mål nr 4175–4176-11, Kammarrätten i Jönköpings dom den 7 oktober 2015 i mål nr 2468-14, Kammarrätten i Stockholms dom den 12 december 2014 i mål nr 1601-14 och Kammarrätten i Jönköpings dom den 11 juli 2014 i mål nr 1035–1036-14.

om den enskilde själv kunde komma överens om en avbetalningsplan eller liknande med hyresvärden.[1170] Den enskilde behöver därtill bidra till utredningen hos socialtjänsten.[1171] I vissa mål har det prövats om den enskilde skulle haft rätt till bistånd för aktuell månad om den enskilde sökt biståndet i rätt tid.[1172] I ett mål utgjorde risken att bli hemlös skäl för att bevilja bistånd för en hyresskuld.[1173]

I ett antal ärenden framgår att kammarrätterna endast konstaterat att det inte är visat att nekande av bistånd skulle innebära allvarliga negativa social konsekvenser för den enskilde respektive att det inte är visat att bistånd för hyresskulden är en förutsättning för att den enskilde ska tillförsäkras skälig levnadsnivå.[1174] I ett par mål var det klarlagt att den enskilde skulle avhysas oavsett om denne beviljades bistånd för hyresskuld eller inte, varpå bistånd inte beviljades.[1175] Likaså nekades bistånd i ett mål där det inte var klarlagt om den enskilde skulle få bo kvar om bistånd beviljades.[1176] Kammarrätterna har inte beviljat bistånd för hyresskulder som redan betalats.[1177] I mål där den enskilde själv orsakat skulden till följd av att inte planerat sin ekonomi har bistånd nekats, när det inte visats att biståndet är den enda möjligheten för den enskilde att tillförsäkras skälig levnadsnivå.[1178] För hyresskulder som hänför sig till hyreskontrakt som den enskilde själv sagt upp eller för bostäder varifrån den enskilde redan flyttat har bistånd inte utgått.[1179] För hyresskulder som uppkommit under en tid då den enskilde varit frihetsberövad har

---

[1170] Kammarrätten i Göteborgs dom den 6 oktober 2021 i mål nr 1847-21.

[1171] Kammarrätten i Sundsvalls dom den 31 oktober 2018 i mål nr 834–840-18.

[1172] Kammarrätten i Sundsvalls dom den 31 oktober 2018 i mål nr 834–840-18, Kammarrätten i Jönköpings dom den 17 juni 2019 i mål nr 3552-18 och Kammarrätten i Stockholms dom den 7 april 2009 i mål nr 9141-08. Jfr dock Kammarrätten i Jönköpings dom den 16 juni 2022 i mål nr 4310-21.

[1173] Kammarrätten i Stockholms dom den 19 april 2011 i mål nr 7037-10.

[1174] Kammarrätten i Göteborgs dom den 3 juli 2012 i mål nr 6502–6503-11, Kammarrätten i Jönköpings dom den 17 september 2019 i mål nr 2776-18 och Kammarrätten i Stockholms dom den 13 januari 2017 i mål nr 4427-16.

[1175] Kammarrätten i Göteborgs dom den 26 november 2014 i mål nr 7212-12 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 4 januari 2016 i mål nr 4937-15.

[1176] Kammarrätten i Stockholms dom den 13 december 2021 i mål nr 3673-21.

[1177] Kammarrätten i Göteborgs dom den 11 maj 2011 i mål nr 2299-11 och Kammarrätten i Jönköpings dom den 23 september 2020 i mål nr 1979-20.

[1178] Kammarrätten i Sundsvalls dom den 1 november 2013 i mål nr 1497-13. Se också Kammarrätten i Stockholms dom den 23 oktober 2013 i mål nr 2347-13, Kammarrätten i Jönköpings dom den 17 januari 2020 i mål nr 3547-19 och Kammarrätten i Stockholms dom den 28 september 2016 i mål nr 7015-15.

[1179] Kammarrätten i Jönköpings dom den 19 oktober 2021 i mål nr 2954-21 och Kammarrätten i Stockholms dom den 21 december 2016 i mål nr 3712-16.

bistånd inte utgått om fängelsetiden varit mer än 6 månader, vilket ligger i linje med Socialstyrelsens allmänna råd.[1180]

6.3.9 Sammanfattande analys avseende ekonomiskt bistånd för boendekostnader

Rätten till bistånd är till stor del ett uttryck för det allmännas yttersta ansvar för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver. Det yttersta ansvaret tar vid där andra aktörers ansvar och enskildas egenansvar slutar. Detta innebär att det yttersta ansvaret och egenansvaret är två principer som sätter gränserna för rätten till bistånd. Att människor har ett eget ansvar för sin situation och försörjning är inget nytt, och baseras bland annat på en människosyn som tar utgångspunkt i hela människans förmåga och förutsättningar. Biståndsrätten, som härstammar från fattigvården, har en stark koppling till de mänskliga rättigheterna och inte minst rätten till skälig levnadsstandard.

Precis som avseende bostadsstöden enligt socialförsäkringsbalken är försörjningsstödet för bostadskostnader uttryckt som en rättighet för enskilda. Till skillnad från socialförsäkringsbalkens bostadsstöd utgår försörjningsstödet dock från att en individuell behovsprövning görs och att bostadskostnaden är skälig. Försörjningsstödet för boendekostnader skulle kunna betecknas som ett uttryck för en bostadsubventionsprincip eftersom det allmänna bekostar boendet för enskilda. Någon allmän bostadssubvention är det dock inte fråga om. Med tanke på försörjningsstödets karaktär som en del av det yttersta skyddsnätet och den individuella behovsprövningen som alltid ska göras är det dock framför allt säkerställandet av att enskilda lever under skäliga förhållanden som är det primära. I första hand är försörjningsstödet tänkt att tillfälligt stödja enskildas försörjning när enskilda inte kan försörja sig själv.

Försörjningsstöd för boendekostnader har potential att möjliggöra för enskilda att betala för sitt boende, dvs stötta enskilda med det så kallade kostnadsproblemet. Försörjningsstödet saknar dock potential att ensamt lösa anskaffningsproblemet, dvs. se till att enskilda de facto får tillgång till en bostad. Eftersom försörjningsstödet riktar sig till enskilda som inte kan försörja sig själva innebär det ändå en helt nödvändig förutsättning för att enskilda som inte själva kan försörja sig överhuvudtaget ska ha råd med en bostad. I nästa del undersöks mer specifikt det yttersta skyddsnätet avseende rätten till bistånd i form av boende.

[1180] Kammarrätten i Sundsvalls dom den 13 april 2011 i mål nr 2125-10 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 januari 2013 i mål nr 6706-12.

6.4 Rätten till bistånd i form av boende och bostad

6.4.1 Utgångspunkter för rätt till bistånd i form av boende och bostad

Socialtjänstlagen innehåller ingen uttrycklig skyldighet för socialtjänsten att ombesörja bostäder åt enskilda ”i allmänhet”.[1181] Däremot har socialtjänsten som noterats ovan det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Enskilda med behov av stöd har möjlighet att ansöka om bistånd och socialtjänsten ska som utgångspunkt alltid göra en individuell behovsprövning av sökandens behov. Bistånd kan lämnas i två former, dels försörjningsstöd, dels bistånd för livsföringen i övrigt. Bistånd för livsföringen i övrigt kan aktualisera såväl ekonomiskt bistånd som andra typer av bistånd. Hur bistånd, som inte är försörjningsstöd, ska utformas framgår inte av socialtjänstlagen. Frågan om rätten till bistånd kan innefatta en bostad får därmed undersökas med utgångspunkt i socialtjänstlagen i övrigt, förarbeten och rättspraxis.

Av 3 kap. 2 § andra stycket socialtjänstlagen ska socialnämnden i sin verksamhet *främja den enskildes rätt till* arbete, *bostad* och utbildning. Rätten till arbete, bostad och utbildning ansågs av regeringen vara av så avgörande betydelse för enskildas sociala situation att de, trots att de ansågs kunna härledas från de övergripande målen med socialtjänstlagen, bör framhävas tydligare i socialtjänstlagen.[1182] Rättigheterna som omfattas är desamma som följer av 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen, där det framgår att det allmänna särskilt ska trygga dessa rättigheter. Rätten till bostad är således något som socialtjänsten ska ägna sig åt – samtidigt som ombesörjandet av bostäder till enskilda ”i allmänhet” inte är reglerat som en särskild uppgift för socialtjänsten enligt socialtjänstlagen.[1183] I följande avsnitt undersöks rätten till bistånd i form av boende och bostad, dvs. socialtjänstens ansvar att hjälpa enskilda med anskaffningsproblemet.

6.4.2 Rätten till bistånd inkluderar rätt till tak över huvudet i akuta situationer

Som ett utflöde av socialtjänstens yttersta ansvar har det i rättspraxis kommit att konstrueras en rätt till bistånd i akuta nödsituationer i fall där enskilda inte annars skulle ha rätt till motsvarande bistånd. Vid införandet av 2 a kap. i socialtjänstlagen infördes begreppet akuta situationer i lagen för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan vistelsekommun och bosättningskommun. Enligt 2 a kap. 2 § socialtjänstlagen är vistelsekommunen ansvarig för akuta situationer när det är klarlagt vilken

---

[1181] RÅ 1990 ref. 119, RÅ 2004 ref. 130 och HFD 2022 ref. 46.
[1182] Prop. 1979/80:1, s. 140.
[1183] Jfr SOU 1994:139, s. 309.

kommun som är bosättningskommun (och därmed primärt ansvarig för stöd och hjälp). Begreppet akuta situationer är enligt förarbetena tänkt att ha samma betydelse som begreppet akuta nödsituationer fått i rättspraxis.[1184] Av förarbetena framgår vidare att det bland annat kan handla om hjälp att arrangera logi.[1185] Rättsfall som berört frågan om bistånd i nödsituationer har bland annat handlat om personer som har ett vårdbehov och frågan om situationen är så pass akut att socialtjänsten behöver agera i väntan på att ansvarig huvudman kan bereda rätt vård.[1186] Avsikten är att socialtjänsten ska bistå den enskilda i situationer som uppstått oväntat och oförutsett avseende behov som inte kan vänta, till dess att korrekt huvudman tar över ansvaret.[1187] Dessa mål har således handlat om ansvarsfördelning mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Därtill finns ett antal avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen som handlat om ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer.[1188] Av dessa rättsfall kan dras slutsatsen att ekonomiskt bistånd, trots att förutsättningarna för bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen av någon anledning inte är uppfyllda, ändå kan utgå ifall den enskilde befinner sig i eller riskerar att hamna i en akut nödsituation. Detta gäller oavsett varför den enskilde hamnat i den akuta situationen, något som var frågan i RÅ 1995 ref. 56. Sökanden hade förbrukat hela sin inkomst på räkningar, lån och andra skulder och hamnade därför i en akut nödsituation. Frågan i målet var om sökanden hade rätt till bistånd för mat, trots att hen egentligen hade inkomster som översteg normen för ekonomiskt bistånd. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att sökanden hade rätt till det sökta biståndet just eftersom hen befann sig i en akut nödsituation, trots att hen själv försatt sig i situationen.[1189]

Det saknas tydliga prejudikat avseende frågan om socialtjänsten är skyldig att i en akut situation se till att enskilda får tak över huvudet. Viktig vägledning kan dock hittas i befintlig rättspraxis. Högsta förvaltningsdomstolen har i ett antal mål diskuterat förhållandet mellan permanentbostad och boenden av mer tillfällig karaktär. RÅ 1994 not 574 handlade om ett gift olikkönat par som beviljats bistånd i form av sovplatser på ett härbärge. Boendet var uppdelat i könssegregerade sovsalar och de fick inte vistas på boendet på dagtid. Frågan i målet var under hur lång tid boende under sådana former kunde accepteras. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att när det föreligger en akut situation och ett lämpligt boende inte kan ordnas, kan ett boende med lägre standard accepteras under en begränsad

---

[1184] Prop. 2010/11:49, s. 36–37.
[1185] SOU 2009:38, s. 66 och prop. 2010/11:49, s. 85.
[1186] RÅ 2004 ref. 79, RÅ 1992 ref. 57, RÅ 1991 ref. 92 och RÅ 84 2:63. Jfr också HFD 2018 ref. 39.
[1187] Jfr prop. 2010/11:49, s. 36–37.
[1188] RÅ 1995 ref. 56, RÅ 1995 ref. 70, RÅ 1995 not. 424, RÅ 1996 ref. 13 och RÅ 1996 not 53.
[1189] RÅ 1995 ref. 56.

övergångsperiod.[1190] Med hänsyn till parets situation i målet bedömde Högsta förvaltningsdomstolen att en sådan period inte skäligen bör överstiga en vecka. Därefter, menade Högsta förvaltningsdomstolen, hade paret rätt till bistånd i form av boende av högre standard, utan hinder av att det enligt socialtjänsten i målet angavs att det skulle vara förenat med merkostnader för kommunen.

I det ovan refererade målet som gällde försörjningsstöd för boendekostnader för boende i en husvagn uttalade Högsta förvaltningsdomstolen att boendet i sig inte uppfyller kraven på skälig levnadsnivå, i vart fall inte vad avser *permanentbostad*.[1191] Av domen framgår alltså att Högsta förvaltningsdomstolen menade att en bostad av en viss standard ingår i skälig levnadsnivå, och att boende i husvagn inte uppfyller de krav som enskilda kan ställa. I målet ville den enskilde dock bo i husvagnen varför Högsta förvaltningsdomstolen med hänsyn till den enskildes rätt till frivillighet och självbestämmande ändå beslutade att rätt till bistånd för boendekostnaden förelåg.

I RÅ 1990 ref. 119 som rörde rätt till bistånd i form av boende och som analyseras i detalj nedan, inhämtades ett yttrande från Socialstyrelsen som bland annat innehöll följande skrivning:

> I sådana fall, där den biståndssökande står helt utan tak över huvudet och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, är socialnämnden skyldig att ordna logi. Detta kan innebära att socialnämnden försäkrar sig om att den enskilde verkligen blir inhyst någonstans och/eller bistår med kostnaden.[1192]

Sammantaget talar den vägledning som finns i rättskällorna för att enskilda som i akuta situationer saknar tak över huvudet och inte har möjlighet att tillgodose behovet själva eller få det tillgodosett på annat sätt har rätt till bistånd i form av att bli inhysta någonstans.[1193] Det kan röra sig om boenden av lite enklare standard än om vad som gäller för permanentboende. Detta bör dock bara vara aktuellt under en begränsad övergångsperiod. Längden på övergångsperioden bör bestämmas med utgångspunkt i den enskildes behov.

Här kan erinras om praxis från Europeiska kommittén för sociala rättigheter som tydligt uttalat att enskilda har rätt till akuta boendelösningar, men att sådana insatser bör övergå i långsiktigt permanentboende inom en övergångsperiod.[1194] En sådan tolkning ligger också i linje med socialtjänstens yttersta ansvar och den praxis som avser rätten till bistånd i akuta situationen. I det sammanhanget bör

---

[1190] RÅ 1994 not. 574.
[1191] RÅ 1988 ref. 137. Rättsfallet beskrivs och analyseras utförligare i avsnitt 6.3.5.
[1192] RÅ 1990 ref. 119. Det är inte helt tydligt på vilket sätt Högsta förvaltningsdomstolen beaktar Socialstyrelsens yttrande i sin bedömning.
[1193] Liknande slutsats dras av Kjellbom, Alexius, 2011-2012, s. 293 ff.
[1194] Se avsnitt 3.3.4 ovan.

det inte heller spela någon roll varför enskilda hamnat i den akuta situationen.[1195] I nästa avsnitt behandlas frågan om rätt till bistånd i form av bostad av mer permanent karaktär.

6.4.3 Rätt till bistånd i form av bostad om helt bostadslös och speciella svårigheter

Någon uttrycklig rätt till bistånd i form av bostad finns inte i socialtjänstlagen. Däremot framgår av 3 kap. 2 § socialtjänstlagen, som ovan nämnts, att socialtjänsten i sin verksamhet bland annat ska främja den enskildes rätt till bostad. Av förarbetena till gamla socialtjänstlagen framgår vidare att alla bör ha rätt till en god bostad och att socialtjänsten bör bidra till ett självständigt boende.[1196] Vidare framgår att socialtjänsten bör samarbeta med såväl bostadsförmedling som bostadsföretag och hyresvärdar.[1197] Några tydliga skyldigheter framgår dock inte av socialtjänstlagen. Istället finns ett antal prejudicerande domstolsavgöranden som rört rätten till bistånd i form av bostad.

Det är framför allt tre avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen som är prejudicerande på området. I det första målet, som är från 1990, prövade Högsta förvaltningsdomstolen frågan om en enskild kan ha rätt till hjälp med att ordna en bostad enligt gamla socialtjänstlagen.[1198] Målet rörde en familj bestående av en ensamstående kvinna med fyra hemmavarande minderåriga barn. Kvinnan erhöll pension för sin försörjning, men hade till följd av att ha hyrt ut sin bostad i andra hand utan tillstånd från hyresvärden blivit av med sin bostad och saknade därefter en permanentbostad. Kvinnan hade också en skuld till en tidigare hyresvärd. Familjen hade under cirka sex månader bott hos kvinnans syster, och ansökte därefter om hjälp från socialtjänsten med att ordna en permanentbostad. Under tiden fram tills en permanentbostad kunde ordnas accepterade kvinnan boende i en husvagn. Kvinnan och två av barnen led av olika sjukdomar. Kvinnan hade sökt bostäder men ingen hyresvärd ville ingå ett hyresavtal med henne. I målet hade ett läkarintyg infogats där en barn- och ungdomsspecialist uttalat att barnens hälsa och fortsatta psykiska utveckling skulle komma att äventyras om familjen inte fick tillgång till en adekvat bostad omgående. Socialtjänsten gjorde i målet gällande att de inte disponerade över det bistånd som kvinnan begärde, de hade alltså ingen tillgänglig bostad för familjen att flytta in i.

Högsta förvaltningsdomstolen inhämtade i målet ett yttrande från Socialstyrelsen. I sitt yttrande gjorde Socialstyrelsen ett antal ställningstaganden som troligen

---

[1195] Jfr RÅ 1995 ref. 56.
[1196] Prop. 1979/80:1, s. 200 och 356.
[1197] Prop. 1979/80:1, s. 200 och 356.
[1198] RÅ 1990 ref. 119.

har fått betydelse för senare rättspraxis. Bland annat menade Socialstyrelsen att det i

> begreppet skälig levnadsnivå […] måste anses ingå bostad av viss minimistandard. Bedömningen av hur denna bostad skall vara beskaffad och var den bör vara belägen, kan bara göras i det enskilda fallet med hänsyn tagen till de förhållanden under vilka den hjälpsökande lever och de resurser, som finns i varje kommun.

Socialstyrelsen konstaterade dock att det i första hand ankommer på kommunens ledning, och inte socialtjänsten, att ansvara för att invånare erbjuds bostäder. Socialtjänsten har därmed, enligt Socialstyrelsen, inte någon ”skyldighet att tillgodose behovet av bostad i allmänhet” – enskilda har istället ansvar för att själv söka bostäder via kommunal bostadsförmedling eller på annat sätt. Däremot menade Socialstyrelsen att det kan finnas situationer

> där socialnämnden måste bistå den enskilde, om han har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad. I sådana fall, där den biståndssökande står helt utan tak över huvudet och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, är socialnämnden skyldig att ordna logi. Detta kan innebära att socialnämnden försäkrar sig om att den enskilde verkligen blir inhyst någonstans och/eller bistår med kostnaden.

Högsta förvaltningsdomstolen menade, efter en redogörelse av sökandens situation och särskilda behov, att det av ”det anförda får anses framgå att [den enskilde] tillhör en sådan utsatt grupp av hjälpsökande som enligt förarbetena till socialtjänstlagen kan behöva särskild hjälp t.ex. för att anskaffa bostad.”

Familjen hade bott ett antal månader i en husvagn när Högsta förvaltningsdomstolen prövade målet. Med hänvisning till (det ovan refererade målet) RÅ 1988 ref. 137, som handlade om försörjningsstöd kunde utbetalas för boende i husvagn, uttalade Högsta förvaltningsdomstolen att boende i husvagn på en campingplats inte uppfyller de krav på skälig levnadsnivå avseende permanentbostad som enskilda enligt socialtjänstlagen har rätt att ställa. Avslutningsvis bedömde Högsta förvaltningsdomstolen att familjen befann sig i en sådan situation att socialtjänsten var skyldig att ordna en bostad som uppfyllde kraven på skälig levnadsnivå, eller på annat sätt se till att familjen får tillgång till en sådan bostad. Detta trots att socialtjänsten alltså inte hade tillgång till en bostad för familjen att flytta in i.

När det gäller frågan om ansvar för att hjälpa till att ordna en permanentbostad gjorde Högsta förvaltningsdomstolen en prövning i det enskilda fallet och kom fram till att familjen befann sig i en sådan situation att socialtjänsten var skyldig att ordna en permanentbostad som uppfyllde kraven på en permanentbostad. Det är av rättsfallet svårt att dra några generella slutsatser om *vilka situationer* som kan

komma att omfattas av denna skyldighet. Högsta förvaltningsdomstolen utvecklar inte sitt resonemang om vilka aspekter i kvinnans och familjens situation som ligger till grund för bedömningen. Det är också otydligt vilken vikt som Högsta förvaltningsdomstolen lägger vid Socialstyrelsens yttrande.

Ett senare avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen, RÅ 2004 ref. 130, har tillsammans med 1990 års mål ofta hänvisats till i senare rättspraxis och JO-beslut m.m., som stöd för i vilka situationer som enskilda har rätt till bistånd i form av ombesörjande av en bostad.[1199] Bakgrunden till målet var följande. En familj bestående av två vuxna och sju barn ansökte, efter att ha beviljats uppehållstillstånd i Sverige, om bistånd bland annat för sin försörjning och i form av boende hos socialtjänsten i Nacka kommun. Kommunen löste tillfälligt problemet genom att inhysa familjen i husvagnar i en annan kommun. Nacka kommun tog också kontakt med Sorsele kommun och kom överens om att Sorsele kommun skulle ta emot familjen och erbjuda boende och eventuellt annat stöd. Familjen ville dock inte flytta till Sorsele, och avstod från att följa med den transport som Nacka kommun ordnat. Nacka kommun avslog därefter ansökan om bistånd i Nacka med hänvisning till att familjen tackat nej till erbjudet bistånd i form av flytt till Sorsele. Den centrala frågan i målet var således om socialtjänsten hade rätt att neka familjen bistånd både i form av boende i husvagn och försörjningsstöd med hänvisning till att familjen tackat nej till erbjudandet om flytt till en annan del av landet.[1200]

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att en socialnämnd visserligen inte är formellt hindrad att erbjuda boende i annan kommun. I det aktuella fallet hade dock beslutet utformats utan hänsyn till familjens inställning, som hela tiden varit att de inte ville flytta från Stockholmsområdet. Med hänvisning till förarbetena till socialtjänstlagen konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att det visserligen inte finns någon ovillkorlig rätt till en viss begärd insats utan hänsyn måste tas till bland annat de resurser som finns att tillgå för socialnämnden. Däremot saknades det enligt Högsta förvaltningsdomstolen stöd för att erbjuda en insats utan att utforma den i samråd med sökanden, och sedan avslå framtida ansökningar om bistånd enbart för att den enskilde tackat nej till erbjuden insats. Därtill, menade domstolen, saknas det ”lagligt stöd för att inte respektera en enskilds klara ställningstagande i en så grundläggande fråga som byte av bostadsort”.

Efter att Högsta förvaltningsdomstolen konstaterat att familjens rätt till alla former av bistånd inte hade försakats genom avböjandet av flytten till Sorsele, hade domstolen vidare att ta ställning till om socialtjänsten var skyldig att ordna boende åt familjen. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade inledningsvis att det i socialtjänstlagen inte finns något stöd för att rätten till bistånd skulle omfatta

---

[1199] Se bland annat HFD 2022 ref. 46, kammarrättspraxis som undersöks nedan i avsnitt 6.4.4 samt bland annat JO:s beslut den 28 juni 2018, dnr 7179-2016.
[1200] RÅ 2004 ref. 130.

tillhandahållande av bostäder åt bostadslösa i allmänhet. Med hänvisning till RÅ 1990 ref. 119, tolkade Högsta förvaltningsdomstolen rättsläget på följande sätt:

> I rättspraxis har dock rätt till bistånd genom tillhandahållande eller ombesörjande av bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå ansetts föreligga när den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad. I rättsfallet RÅ 1990 ref. 119 konstaterade sålunda Regeringsrätten att den hjälpsökande tillhörde en sådan utsatt grupp som kunde behöva särskild hjälp t.ex. för att anskaffa bostad.

I 2004 års mål tolkar således Högsta förvaltningsdomstolen rättsläget på så sätt att rätt till bistånd i form av ombesörjande av en bostad föreligger om den enskilde är *helt bostadslös* och har *speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad*. Intressant att notera i sammanhanget är att Högsta förvaltningsdomstolen i 1990 års mål inte uttryckligen uppställde kraven på att vara helt bostadslös och ha speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad. Det senare är istället inspirerat av Socialstyrelsens yttrande i 1990 års mål. Högsta förvaltningsdomstolen utvecklar inte var domstolen hittat stöd för att rätten till bistånd i form av bostad skulle vara begränsad till enskilda som är helt bostadslösa. Familjen i 2004 års mål, som bestod av två vuxna och 7 barn, ansågs enligt Högsta förvaltningsdomstolen ”otvivelaktigt […] ha sådana speciella svårigheter att själv lösa sin bostadssituation att familjen är berättigad till bistånd av socialnämnden för anskaffande av bostad”. Vad dessa svårigheter bestod av redogjorde inte domstolen för. Familjen var ny i Sverige och en person i familjen hade viss sjukdomshistorik, men familjens svårigheter tycks främst bestå i att de inte hade möjlighet att få en bostad på den generella bostadsmarknaden. I vart fall tydliggjorde inte Högsta förvaltningsdomstolen vilka dessa svårigheter var.[1201]

Högsta förvaltningsdomstolens tolkning av rättsläget avseende bistånd i form av bostad var således att enskilda som är helt bostadslösa och har speciella svårigheter att skaffa bostad själva har rätt till bistånd i form av ombesörjande av en bostad.

Frågan om rätt till bistånd i form av bostad var återigen uppe för prövning i HFD 2022 ref. 46. Frågan i målet gällde specifikt om en person som har god man har rätt till bistånd i form av anskaffande av en bostad. Högsta förvaltningsdomstolen inledde sin bedömning med att konstatera att rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen ”inte är avsedd att omfatta tillhandahållande av bostäder åt bostadslösa i allmänhet”.[1202] Därefter bedömde Högsta förvaltningsdomstolen, med stöd

---

[1201] Högsta förvaltningsdomstolen avgjorde samma dag två mål med i huvudsak liknande omständigheter där domstolen kom till samma slutsats, Regeringsrättens dom den 21 december 2004 i mål nr 7923–7924-2003.
[1202] HFD 2022 ref. 46.

av de nyss refererade målen från 1990 och 2004, att rätt till bistånd i form av ombesörjande av bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå ansetts föreligga när den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad. Till skillnad från 1990 och 2004 års mål angav Högsta förvaltningsdomstolen att sådana speciella svårigheter ”exempelvis [kan] föreligga till följd av att den enskilde lider av psykisk sjukdom, har en missbruksproblematik eller har betydande ekonomiska problem”. Högsta förvaltningsdomstolen hänvisade inte till någon rättskälla som stöd för dessa exempel och det är oklart varifrån de är hämtade.

Efter att ha klargjort rättsläget konstaterade domstolen att det är ostridigt att den enskilde är bostadslös och på grund av sitt hälsotillstånd har sådana speciella svårigheter att ordna bostad på egen hand ”som i och för sig kan berättiga till bistånd i form av tillhandahållande eller ombesörjande av bostad”. För att rätt till bistånd ska finnas krävs dock att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Därefter diskuterade Högsta förvaltningsdomstolen vad som ingår i goda mäns uppdrag generellt och enligt förordnandet för den aktuella personen. Av målet framgår att den goda mannens förordnande avsåg både att bevaka den enskildes rätt och att sörja för dennes person, utan några begränsningar. Av domen framgår att uppdraget som god man normalt innefattar uppgifter av administrativ karaktär (som att ansöka om stöd och hjälp) snarare än uppdrag av praktisk karaktär (som att städa och handla). Mot denna bakgrund ansåg Högsta förvaltningsdomstolen slutligen att bostadssökande utgör en sådan uppgift som innefattas i att bevaka en huvudmans rätt och att sörja för dennes person. Därmed kunde den enskildes behov enligt Högsta förvaltningsdomstolen tillgodoses på annat sätt, den enskildes speciella svårigheter kompenserades av dennes goda mans skyldigheter att bistå med bostadssökande.

Av kammarrättens dom framgår att socialtjänsten i det aktuella ärenden ålagt den gode mannen omfattande åtgärder. Den gode mannen ansågs vara ansvarig för att ställa huvudmannen i allmännyttans bostadskö, kontakta privata fastighetsägare samt att söka inneboende- och andrahandskontrakt både i och utanför den egna kommunen. Högsta förvaltningsdomstolen tog ingen explicit hänsyn till detta utan konstaterar att bostadssökande får anses ingå i den gode mannens uppdrag. Frågan om vad som anses ingå i gode mäns uppdrag faller utanför den här avhandlingens syfte.

Genom sin dom utvecklar Högsta förvaltningsdomstolen sin syn på vad det kan innebära att ett behov kan tillgodoses på annat sätt. Av domen framgår inte om sökanden, med stöd av den gode mannen, de facto fick sina behov (dvs. tillgång till en bostad) tillgodosedda. Det kan diskuteras om en god man överhuvudtaget har möjlighet att faktiskt kompensera enskildas svårigheter att skaffa en bostad på egen hand. Gode män i allmänhet har, till skillnad från socialtjänsten, inga möjligheter att faktiskt tillhandahålla en bostad för sina huvudmän. På sin höjd kan gode män, vilket Högsta förvaltningsdomstolen också konstaterar, bistå sina huvudmän att

ansöka om bostäder. En god man kan alltså kompensera sin huvudmans svårigheter att *söka bostäder* men det är inte självklart att en god man faktiskt kan *skaffa en bostad* till sin huvudman. Att däremot regelmässigt avfärda ansökningar om bistånd i form av bostad med hänsyn till att sökanden har god man tycks oförenligt med den individuella behovsprövningen som enligt socialtjänstlagen ska göras i varje enskilt ärende.

Av 1990 och 2004 års mål kan utläsas att enskilda som är helt bostadslösa och har speciella svårigheter att *skaffa* en bostad på egen hand har rätt till bistånd i form av bostad. I dessa mål framgår inte att sökandena skulle ha några speciella svårigheter att söka om bostäder på egen hand. I Högsta förvaltningsdomstolens dom i 2022 års mål tycks prövningen framför allt ta sikte på den enskildes möjligheter att *söka* bostäder snarare än att de facto *skaffa* en bostad. Eftersom den goda mannen ansågs skyldig att hjälpa sökanden att söka efter bostäder förelåg inte rätt till bistånd. Att ta hänsyn till om en sökandes behov kan tillgodoses genom att dennes gode man hjälper till med att söka bostäder är en naturlig del av den individuella behovsprövningen. Att kategoriskt avfärda rätt till bistånd i form av bostad med hänvisning till att sökanden har en god man kan dock ifrågasättas i ljuset av den individuella behovsprövningen som enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen ska göras.

JO har i ett antal beslut refererat till RÅ 1990 ref. 119 samt RÅ 2004 ref. 130. JO:s tolkning synes i linje med dessa domar vara just att någon skyldighet för socialtjänsten att i allmänhet ordna bostad åt enskilda saknas i socialtjänstlagen. JO har i ett antal beslut vidhållit tolkningen av RÅ 1990 ref. 119 som Högsta förvaltningsdomstolen gör i RÅ 2004 ref. 130 på så sätt att rätten till bistånd för livsföringen i övrigt omfattar en skyldighet för socialtjänsten att ordna bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå åt enskilda som är *helt bostadslösa* och *har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad*.[1203]

För att sammanfatta det sagda kan det sägas att 4 kap. 1 § socialtjänstlagen har tolkats på så sätt att det innefattar en rätt till bistånd i form av bostad i vissa fall. Denna rätt till bistånd i form av bostad och motsvarade skyldighet för socialnämnden att tillgodose behovet föreligger enligt Högsta förvaltningsdomstolen för enskilda som är helt bostadslösa och har speciella svårigheter att skaffa bostad på egen hand.

Vad helt bostadslös och vilka svårigheter som är speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad är oklart. I 1990 års mål bedömde Högsta förvaltningsdomstolen att den ensamstående kvinnan med fyra hemmavarande minderåriga barn hade sådana speciella svårigheter att ordna bostad på egen hand. Familjens situation kan sammanfattas som följer. Kvinnan hade själv ansökt om bostäder

---

[1203] Se bland annat JO:s beslut den beslut den 22 mars 2010, dnr 3938-2009 och JO:s beslut den 18 maj 2017, dnr 416-2016.

men inte lyckats. Socialtjänsten hade försökt förmedla kontakt med hyresvärdar men ingen hyresvärd hade accepterat familjen som hyresgäster. Kvinnans mor, äldre barn och övriga släkt fanns i Sverige. Kvinnan var sjuk med muskelinfektion m.m. och hade till följd därav svårt att röra sig. Ett av barnen led av sviterna efter en hjärnskakning och ett annat barn hade en allvarlig ögonsjukdom. Ett läkarintyg från en specialist i barn- och ungdomspsykiatri menade att en bostad var en förutsättning för att inte äventyra barnens hälsa och fortsatta utveckling.[1204]

I 2004 års mål bedömde Högsta förvaltningsdomstolen också att familjen i fråga hade speciella svårigheter att på egen hand ordna en bostad. Familjen bestod av två vuxna och 7 minderåriga barn som alla nyligen kommit till Sverige från Afghanistan. En av de vuxna i familjen var hjärtsjuk, och övriga familjemedlemmar hade vid en hälsoundersökning visat sig ha olika sjukdomar. Alla barn var psykiskt påverkade av det tillfälliga trånga boendet de bott i.[1205] Vad som inte framgår av de båda målen är vilka aspekter som domstolen menar gör att de berörda personerna ansågs ha sådana *speciella svårigheter att skaffa bostad på egen hand* som domstolen menade krävs för att ha rätt till bistånd i form av bostad. Det är också oklart hur *helt bostadslös* ska förstås. Högsta förvaltningsdomstolens praxis lämnar således ett tämligen osäkert rättsläge. För att vidare fördjupa kunskapen om hur rättsläget kommit att tolkas, dvs. hur helt bostadslös och speciella svårigheter kommit att tolkas, undersöks i nästa avsnitt kammarrättspraxis som berört frågan om rätt till bistånd i form av bostad.

6.4.4 Kammarrättspraxis om rätten till bistånd i form av bostad

I kammarrättspraxis har kraven på att vara helt bostadslös och att ha speciella svårigheter att på egen hand skaffa en bostad för att ha rätt till bistånd i form av bostad tolkats nästintill som rekvisit för att bistånd i form av bostad ska aktualiseras. Tolkningen tycks, som framgår nedan, vara relativt restriktiv. Exempelvis har ”helt bostadslös” i flera fall tolkats så att enskilda i tillfälliga boenden exempelvis i form av vandrarhem, olika former av ”akutboenden”, patienthotell, rättspsykiatrisk vård, boende hos föräldrar (trots att den enskilde är vuxen), andrahandsboende, trångboddhet (en familj om två vuxna och tre barn på 25 kvadratmeter), inneboende hos vänner och släktingar, boende hos f.d. maka/make samt otillåtet andrahandsboende inneburit att den enskilde *inte* bedömts vara helt bostadslös, och därmed inte haft rätt till bistånd i form av bostad.[1206] Att beviljade bistånd i form av

---

[1204] RÅ 1990 ref. 119.

[1205] RÅ 2004 ref. 130.

[1206] Kammarrätten i Göteborgs dom den 27 april 2012 i mål nr 336-12, Kammarrätten i Göteborgs dom den 22 oktober 2012 i mål nr 5112-12, Kammarrätten i Göteborgs dom den 18 juni 2014 i mål nr 7367-13, Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 september 2015 i mål nr 6780-14, Kammarrätten i Göteborgs dom den 21 juni 2016 i mål nr 6213-15,

olika typer av akuta boenden används som grund för att enskilda inte är helt bostadslösa kan ifrågasättas i ljuset av det ovan refererade målet från Högsta förvaltningsdomstolen om att akuta boendelösningar kan accepteras under en begränsad övergångstid, men ska ersättas med bistånd som tillförsäkrar den enskilde en skälig levnadsnivå inom viss tid.[1207] Även i RÅ 1990 ref. 119 och RÅ 2004 ref. 130 hade sökandena tidigare beviljats boende i tillfälliga boenden i form av husvagnar.

Gällande ”speciella svårigheter” har kammarrätterna anfört att psykisk ohälsa, missbruk, vräkningshistorik eller betydande skulder typiskt sett är sådana skäl som kan innebära att den enskilde har speciella svårigheter att ordna bostad på egen hand.[1208] Vidare har sökanden ansetts behöva visa att hen har speciella svårigheter att skaffa bostad själv.[1209] Kammarrätternas bedömningar om vilka av dessa olika aspekter som utgör skäl för att ha rätt till bistånd i form av bostad skiljer sig åt, och några tydliga mönster är svåra att utläsa.[1210] I ett antal avgöranden tycks speciella svårigheter likställas med att tillhöra en viss utsatt grupp, genom att kammarrätterna prövar om den enskilde tillhör "en sådan utsatt grupp av hjälpsökande som har speciella svårigheter” att på egen hand skaffa en bostad.[1211]

Kammarrätten i Göteborgs dom den 9 juni 2017 i mål nr 5086-16, Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 maj 2019 i mål nr 36-19, Kammarrätten i Sundsvalls dom den 8 juli 2013 i mål nr 1242-13, Kammarrätten i Jönköpings dom den 7 april 2014 i mål nr 3567-13, Kammarrätten i Jönköpings dom den 31 maj 2017 i mål nr 854-17, Kammarrätten i Jönköpings dom den 27 februari 2019 i mål nr 3455-18, Kammarrätten i Stockholms dom den 1 november 2017 i mål nr 3437-17, Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 maj 2022 i mål nr 982-22 och Kammarrätten i Sundsvalls dom den 3 juli 2023 i mål nr 1068-22.

[1207] RÅ 1994 not. 574.

[1208] Kammarrätten i Stockholms dom den 29 april 2016 i mål nr 8887-16 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 13 september 2016 i mål nr 3229-16.

[1209] Kammarrätten i Stockholms dom den 6 juli 2023 i mål nr 898-23.

[1210] Kammarrätten i Göteborgs dom den 20 maj 2011 i mål nr 2491-11, Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 augusti 2013 i mål nr 8786-12, Kammarrätten i Göteborgs dom den 20 maj 2014 i mål nr 5208-13, Kammarrätten i Göteborgs dom den 17 februari 2015 i mål nr 2241-14, Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 juni 2015 i mål nr 5529-14, Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 januari 2016 i mål nr 5938-15, Kammarrätten i Göteborgs dom den 2 mars 2016 i mål nr 3579-15, Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 februari 2018 i mål nr 1992-17, Kammarrätten i Göteborgs dom den 25 april 2019 i mål nr 5927-18, Kammarrätten i Jönköpings dom den 3 september 2015 i mål nr 2857-14, Kammarrätten i Jönköpings dom den 26 juli 2018 i mål nr 390-18, Kammarrätten i Stockholms dom den 11 januari 2018 i mål nr 4129-17, Kammarrätten i Stockholms dom den 19 december 2018 i mål nr 5404-18, Kammarrätten i Stockholms dom den 30 april 2019 i mål nr 1060-19, Kammarrätten i Stockholms dom den16 maj 2019 i mål nr 496-19, Kammarrätten i Stockholms dom den 9 juli 2019 i mål nr 1006-19, Kammarrätten i Stockholms dom den 15 oktober 2021 i mål nr 1642-21 och Kammarrätten i Jönköpings dom den 9 mars 2022 i mål nr 2891-21.

[1211] Kammarrätten i Stockholms dom den 8 april 2016 i mål nr 126-16, Kammarrätten i Stockholms dom den 11 januari 2018 i mål nr 4129-17, Kammarrätten i Jönköpings dom den 31 maj 2017 i mål nr 854-17, Kammarrätten i Jönköpings dom den 7 april 2014 i mål nr 3567-

I kammarrätter har enskilda som med vissa andra insatser från socialtjänsten, exempelvis boendestöd, kan förväntas ordna bostad inte bedömts ha sådana speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad som berättigar till bistånd i form av bostad.[1212] I vissa fall har kammarrätterna bedömt att det faktum att den enskilde sökt bostäder på egen hand innebär att denne inte har speciella svårigheter att ordna bostad på egen hand.[1213] Det sistnämnda samtidigt som en förutsättning för att ha rätt till bistånd är att ens behov inte kan tillgodoses på annat sätt, dvs. att den enskildes egna möjligheter att lösa sin situation är uttömda, något som i flera kammarrättsavgöranden inneburit att kunna visa att man resultatlöst har sökt bostäder på egen hand.[1214] En motsättning kan således sägas finnas i hur Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden tolkats i kombination med ordalydelsen i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Å ena sidan betraktas aktivt bostadssökande som ett krav för att kunna komma i fråga för bistånd i form av bostad och å andra sidan bedöms eget bostadssökande som ett tecken på att speciella svårigheter inte föreligger.

Att enskilda varit självförsörjande eller haft egen inkomst har i vissa fall enligt kammarrätterna talat emot att rätt till bistånd i form av bostad föreligger.[1215] Huruvida enskildas ekonomiska situation ska beaktas vid ansökningar om bistånd i form av boende kan diskuteras. Hänsyn till den enskildes ekonomiska förhållanden bör som huvudregel inte tas vid bedömningen av behovet av bistånd som inte är ekonomiskt bistånd.[1216] Detta var regeringens intention redan när socialtjänstlagen trädde i kraft 2002, men efter att praxis utvecklats i en annan riktning i infördes bestämmelser om detta i 4 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen. Enligt bestämmelsen ska hänsyn till enskildas ekonomiska situation inte tas avseende sådant bistånd som socialtjänsten har rätt att ta ut avgifter för enligt 8 kap. socialtjänstlagen. Av 8 kap. socialtjänstlagen följer i sin tur att socialtjänsten får ta ut avgift för en rad olika stöd och tjänster. Av 8 kap. 1 § socialtjänstlagen följer att

---

13, Kammarrätten i Göteborgs dom den 30 juli 2012 i mål nr 1292-12, Kammarrätten i Jönköpings dom den 9 mars 2022 i mål nr 2891-21, Kammarrätten i Göteborgs dom den 17 februari 2015 i mål nr 2241-14, Kammarrätten i Stockholms dom den 5 november 2013 i mål nr 4089-13 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 21 juni 2016 i mål nr 6213-15.

[1212] Kammarrätten i Göteborgs dom den 3 maj 2017 i mål nr 6587-16. Jfr också Kammarrätten i Göteborgs dom den 28 april 2023 i mål nr 6547-22.

[1213] Kammarrätten i Göteborgs dom den 27 juni 2017 i mål nr 6818-16 och Kammarrätten i Stockholms dom den 24 april 2018 i mål nr 6809-17.

[1214] Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 mars 2014 i mål nr 3357-13, Kammarrätten i Göteborgs dom den 4 juni 2014 i mål nr 212-14 och Kammarrätten i Jönköpings dom den 4 mars 2015 i mål nr 2354-14.

[1215] Kammarrätten i Stockholms dom den 28 april 2014 i mål nr 6848-13, Kammarrätten i Stockholms dom den 8 april 2016 i mål nr 126-16, Kammarrätten i Göteborgs dom den 19 oktober 2012 i mål nr 4878-12 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 3 maj 2017 i mål nr 6587-16 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 15 juni 2023 i mål nr 6322-22.

[1216] Jfr prop. 2000/01:80, s. 95–96 och prop. 2009/10:57.

socialtjänsten får ta ut avgift avseende ersättning för uppehället av den som på grund av missbruk av alkohol, narkotika eller därmed jämförbara medel får vård eller behandling i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem. Av 8 kap. 2 § socialtjänstlagen framgår att socialtjänsten får ta ut skälig avgift som inte överstiger kommunens självkostnader avseende vissa sociala insatser och tjänster, bland annat familjerådgivning, hemtjänst, bostad i särskilda boenden för äldre och personer med funktionshinder.

I bestämmelsen anges att det endast gäller bostäder som inte omfattas av 12 kap. jordabalken, vilket betyder att avgift enligt 8 kap. socialtjänstlagen inte kan komma i fråga när socialtjänsten ingått ett hyresavtal med den enskilde. I situationer där socialtjänsten således ingår ett hyresavtal med en enskild är 8 kap. och 4 kap. 1 § tredje stycket således inte tillämpliga. Med hänsyn till att det i motiven till socialtjänstlagen förklaras att avsikten är att den enskildes ekonomiska situation inte bör avgöra om en enskild har rätt till andra typer av bistånd än ekonomiskt bistånd bör bistånd i form av boende inte göras beroende av den enskildes ekonomiska situation. Istället bör den enskildes möjligheter att själv eller på annat sätt tillgodose sitt behov vara avgörande för om rätt till bistånd föreligger eller inte. I denna bedömning kan naturligtvis den enskildes ekonomiska situation vara en del – men kan inte ensamt vara avgörande för frågan om rätt till bistånd föreligger eller inte.

Det finns sammanfattningsvis en rad avgöranden från kammarrätter som berört frågan om rätt till bistånd i form av bostad. Det är tydligt att kammarrätterna lägger stor vikt vid 1990 och 2004 års mål från Högsta förvaltningsdomstolen. Att vara helt bostadslös och ha speciella svårigheter att skaffa bostad på egen hand har tolkats näst intill som rekvisit för att enskilda ska ha rätt till bistånd i form av bostad. Helt bostadslös har tolkats som att i princip sakna tak över huvudet. Det är vidare inte tydligt vilken typ av svårigheter som kammarrätterna sammantaget bedömer utgör sådana speciella svårigheter som berättigar bistånd i form av bostad.

6.4.5 Hur bistånd i form av boende ska utformas

Utgångspunkten vid utformandet av biståndet är att den enskilde ska tillförsäkras skälig levnadsnivå. Bistånd enligt socialtjänstlagen kan utgå i form av försörjningsstöd och för livsföringen i övrigt. Vad bistånd för livsföringen i övrigt kan lämnas för berördes i propositionen till socialtjänstlagen. Att bistånd kan lämnas för livsföringen i övrigt har reglerats i lag sedan gamla socialtjänstlagen trädde i kraft 1982. I propositionen till den nya socialtjänstlagen anförde regeringen att de med livsföringen i övrigt avsåg ”alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet.”[1217] Två huvudkategorier av bistånd för livsföringen i övrigt kan uttydas: ekonomiskt

[1217] Prop. 2000/01:80, s. 92.

bistånd och bistånd som inte är ekonomiskt. Det senare kan alltså utgöra en lång rad av olika typer av insatser från socialtjänstens sida.

Som utgångspunkt föreligger inte rätt till bistånd i en viss form enligt socialtjänstlagen. Istället är avsikten att socialtjänstens insatser i form av bistånd ska beviljas med utgångspunkt i den enskildes behov och förutsättningarna i kommunen och baseras på de principer som ska genomsyra tillämpningen av socialtjänstlagen.[1218] Biståndet ska enligt 4 kap. 1 § fjärde stycket utformas så att den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå och så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Den enskildes inställning måste också beaktas vid utformningen av biståndet. Det finns dock inte någon ovillkorlig rätt till bistånd i en viss form. Hänsyn behöver bland annat tas till insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål.[1219]

Ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen, som inte gällde bistånd i form av bostad, får här tjäna som exempel för att synliggöra hur valet av insats bör bestämmas. Bakgrunden till målet var att en enskild som hade ett alkoholmissbruk varit föremål för ett antal öppenvårdsinsatser. Den enskilde var negativt inställd till fortsatt öppenvård och ansökte om bistånd i form av behandling på ett specifikt behandlingshem. Mot bakgrund av att den enskilde var negativt inställd till fortsatt öppenvård och att öppenvård inte enligt Högsta förvaltningsdomstolen lett till önskat resultat konstaterade domstolen att den enskilde hade rätt till bistånd i form av vård på ett behandlingshem. Vilket behandlingshem som den enskilde skulle vårdas vid var dock enligt Högsta förvaltningsdomstolen en fråga som kommunen skulle bestämma, med beaktande av insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål.[1220]

Bistånd enligt socialtjänstlagen ska alltså utformas så att det tillförsäkrar den enskilde en skälig levnadsnivå. Utformningen av biståndet måste alltså bestämmas med hänsyn till den enskildes inställning, men även andra aspekter behöver beaktas. Någon ovillkorlig rätt till en viss insats föreligger inte utan utformningen av biståndet är en del av den prövning som socialtjänsten gör.

6.4.6 En bostad av viss minimistandard ingår i skälig levnadsnivå

En central fråga avseende utformningen av bistånd i form av boende är vilken typ av boende eller bostad som enskilda har rätt till. Något entydigt svar går inte att finna i rättskällorna, däremot finns det goda rättsliga argument för att en bostad av viss minimistandard ingår i skälig levnadsnivå. I det ovan refererade målet RÅ

[1218] Jfr prop. 1979/80:1, s. 185 och 526.
[1219] Prop. 2000/01:80, s. 91.
[1220] HFD 2013 ref. 39, se också prop. 2000/01:80, s. 91.

1990 ref. 119 skrev Socialstyrelsen i sitt yttrande till Högsta förvaltningsdomstolen följande:

> I begreppet skälig levnadsnivå […] måste anses ingå bostad av viss minimistandard. Bedömningen av hur denna bostad skall vara beskaffad och var den bör vara belägen, kan bara göras i det enskilda fallet med hänsyn tagen till de förhållanden under vilka den hjälpsökande lever och de resurser, som finns i varje kommun.[1221]

Av Högsta förvaltningsdomstolens dom i detta och andra mål som gällt frågan om rätt till bistånd i form av boende kan några ytterligare slutsatser inte dras i fråga om krav på bostadsstandard. Däremot har Högsta förvaltningsdomstolen, i mål där bistånd i form av bostad beviljats, uttalat att biståndet ska utformas så att bostaden uppfyller kraven på skälig levnadsnivå.[1222] Hur en sådan bostad är utformad uttalar sig dock inte Högsta förvaltningsdomstolen om.

Frågan om vilken minimistandard som krävs för att tillförsäkras skälig levnadsnivå avseende bostad diskuterades av Högsta förvaltningsdomstolen i RÅ 1994 not 574. Målet, som refererats ovan, gällde ett gift olikkönat par som beviljats boende i ett härbärge där de fick sovplats i könssegregerade sovsalar. På härbärget serverades frukost, men de fick inte tillbringa dagarna på härbärget. Högsta förvaltningsdomstolen menar att det i begreppet skälig levnadsnivå inte enbart ingår hjälp till det som behövs för ett ”grundbehov”, utan att rätten till bistånd även omfattar hjälp av viss kvalitet. Vidare menade Högsta förvaltningsdomstolen att detta ”innebär i fall då biståndet avser boende att boendet skall ha en viss minimistandard”. Domstolen bedömde att det kan accepteras att bistånd i akuta situationer inte uppfyller kraven på skälig levnadsnivå. Det ska dock i sådana fall handla om en begränsad övergångsperiod. Med beaktande av makarnas situation bedömde slutligen Högsta förvaltningsdomstolen att boende i härbärget kunde accepteras under en veckas tid, men att det därefter ålåg socialtjänsten att bevilja makarna bistånd i form av bostad med högre standard.[1223]

Utgången i målet baserades på parets specifika situation och perioden om en vecka på härbärge kan förmodligen inte ses som en fast tid som alltid måste följas. Som alltid måste biståndet utformas med grund i en individuell behovsprövning. Av målet kan dock utläsas att tillfälliga boenden såsom härbärgen och liknande som utgångspunkt inte tillförsäkrar enskilda en skälig levnadsnivå på lång sikt. Därtill behöver enskildas familjesituation tas hänsyn till. Att boenden av tillfällig karaktär såsom härbärgen är just tillfälliga och ersätts av mer långsiktiga bostäder

---

[1221] RÅ 1990 ref. 119.
[1222] RÅ 1990 ref. 119 och RÅ 2004 ref. 130.
[1223] RÅ 1994 not. 574.

ligger också i linje med Europeiska kommittén för sociala rättigheters tolkning av rätten till bostad.[1224]

I målet uttalar sig inte Högsta förvaltningsdomstolen om vilken bostadsstandard som krävs för att skälig levnadsnivå ska vara uppfyllt avseende bostäder av mer permanent karaktär. Ytterligare vägledning om vilken bostadsstandard som ingår i begreppet skälig levnadsnivå hittas dock i förarbetsuttalanden och rättspraxis avseende försörjningsstöd för skäliga boendekostnader. Vid bedömningen av vad som utgör skäliga boendekostnader avseende försörjningsstöd bör enligt förarbetena vara vad en låginkomsttagare på orten kan kosta på sig i fråga om bostad.[1225] Några liknande uttalanden saknas i förarbetena avseende boendestandard i situationer där socialtjänsten ordnar bostad åt enskilda. Ett riktmärke skulle dock kunna vara att den standard som försörjningsstöd för boendekostnader kan lämnas för. Skälighetsbedömningen avseende skäliga boendekostnader handlar dock inte om en miniminivå, utan tvärtom en slags maximinivå. Det innebär att försörjningsstöd lämnas för boendekostnader som inte är oskäligt höga. När socialtjänsten ordnar boende åt enskilda är den centrala frågan istället vilken nivå som behöver uppnås för att bostaden ska uppfylla kraven på skälig levnadsnivå. Troligen finns det ett visst utrymme mellan den nivå som kan anses vara skälig upp till den nivå som innebär oskäligt höga boendekostnader. Med denna distinktion i bakhuvudet finns ett antal prejudicerande avgöranden som rört försörjningsstöd för boendekostnader där frågan om vilken standard som är skälig diskuterats.

I det ovan refererade målet RÅ 1988 ref. 137 diskuterades exempelvis frågan om boende i husvagn kunde anses uppfylla kraven på skälig levnadsnivå.[1226] Bakgrunden i målet var en enskild som ansökte om bistånd för sina bostadskostnader. Sökanden bodde i en husvagn på en campingplats och ville fortsätta att bo där. Socialnämnden bedömde dock att boendet var undermåligt, särskilt vintertid, och avslog ansökan med hänvisning till att den enskilde inte tillförsäkrades en skälig levnadsnivå. Socialnämnden hade också erbjudit sökanden boende i ett pensionat i anslutning till campingen, något som sökanden dock tackat nej till. Socialnämnden anförde vidare att campingplatsen var en olämplig social miljö för sökanden. I sitt avgörande uttalade Högsta förvaltningsdomstolen att ett boende i husvagn på campingplats inte uppfyller kravet på skälig levnadsnivå, i vart fall inte när det gäller permanentboende. Det var enligt domstolen dock inte visat att boendet skulle vara hälsovådligt eller annars påtagligt olämpligt eller skadligt. Inte heller

---

[1224] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003, Italy* och Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Complaint No. 39/2006, decision on the merits, den 5 december 2007, p. 101. Se även kapitel 3 ovan.

[1225] Prop. 1996/97:124, s. 83.

[1226] Målet behandlas utförligt ovan i avsnitt 6.3.5.

var kostnaden för boendet i sig oskäligt hög. Mot bakgrund av socialtjänstlagens betoning vid respekt för enskildas självbestämmande och integritet, menade Högsta förvaltningsdomstolen dock att socialtjänsten inte hade haft rätt att neka sökanden försörjningsstöd för sina boendekostnader.[1227] Liknande slutsatser drog Högsta förvaltningsdomstolen i målet RÅ 2009 ref. 4 som gällde boende i en kolonistuga.[1228]

Genom avgörandena om det könssegregerade härbärget och husvagnsboendet kan ett antal slutsatser dras. För det första framgår det av domarna att en bostad av viss minimistandard ingår i begreppet skälig levnadsnivå. För det andra har Högsta förvaltningsdomstolen gjort skillnad på vilken boendestandard som kan accepteras i vad de kallar ”permanentboende” och boenden av mer tillfällig karaktär.[1229] Om en person är i ett akut behov av tak över huvudet kan enligt Högsta förvaltningsdomstolen ett boende som inte uppfyller de krav på skälig levnadsnivå som kan ställas på en permanentbostad accepteras under en begränsad övergångsperiod. Även om viss vägledning finns i Högsta förvaltningsdomstolens praxis så är många frågor fortsatt obesvarade om vilken boendestandard som kan krävas för att enskilda ska tillförsäkras skälig levnadsnivå.

Utgångspunkten är den enskildes behov och att den enskilde genom biståndet ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå vilket innebär att olika typer av boenden kan komma i fråga för olika personer och hushåll. Exempelvis kan det finnas situationer där enskilda av olika anledningar inte tillförsäkras en skälig levnadsnivå genom exempelvis ett eget hyreskontrakt. I sådana situationer är andra boenden istället lämpligare, exempelvis olika typer av boenden med olika typer av stöd och vård eller liknande. Det är dock av stor vikt att socialtjänsten respekterar den enskildes rätt till självbestämmande, vilket dock inte innebär att en enskilds vilja alltid är avgörande för vilken insats som väljs. Vägledning om vilken standard som är skälig i det enskilda ärendet får hittas i socialtjänstlagens övergripande mål, principer och utgångspunkter.

Viktigt är också att barnets bästa och barnets rättigheter beaktas i utformningen av biståndet. Det gäller exempelvis frågan om bostadens storlek och standard i övrigt, som måste anpassas för hushållets medlemmar. Därtill behöver barns behov tas hänsyn till exempelvis vid placeringen av bostaden. Exempelvis är det lämpligt att beakta barns behov av stabilitet i fråga om skolgång m.m., men även möjligheter till boende och umgänge med båda sina föräldrar. Den senare frågan aktualiserades i ett JO-beslut. Socialtjänsten hade i det aktuella ärendet beviljat bistånd i form av boende för en förälder. I hushållet fanns två barn som bodde växelvis med sin andra förälder. Som villkor för biståndet krävde socialtjänsten att

---

[1227] RÅ 1988 ref. 137.
[1228] RÅ 2009 ref. 4.
[1229] Se också Kjellbom, Alexius, 2011-2012, s. 283 ff.

den enskilde skulle göra allt hon kunde för att hitta en bostad i hela landet. JO kritiserade socialtjänsten för att inte ha beaktat barnperspektivet i villkoret att kräva att den enskilde skulle söka bostäder i hela landet.[1230]

Bistånd i form av bostad aktualiserar, vid sidan av frågor om bostadens karaktär, även frågor om de rättsliga formerna för socialtjänstens tillhandahållande av bostäder. Beroende på hur biståndet utformas kan socialtjänsten som en form av bistånd exempelvis ingå hyreskontrakt med enskilda vilket aktualiserar exempelvis hyresrättsliga spörsmål.

6.4.7 Rättsliga relationer mellan socialtjänst och enskilda

När socialtjänsten beviljar bistånd i form av boende görs det med utgångspunkt i socialtjänstlagen. Beroende på hur biståndet utformas kan socialtjänsten också ingå civilrättsliga överenskommelser i form av hyresavtal med enskilda. Hur socialtjänsten ordnar boende åt enskilda påverkar vilka rättsliga relationer mellan den enskilde och socialtjänsten som föreligger. Socialtjänstens förhållande till den enskilde är *offentligrättslig* eller *förvaltningsrättslig* inom ramen för socialtjänstens myndighetsutövande funktion, dvs. utredning och beslut avseende bistånd enligt socialtjänstlagen. Därutöver kan olika *civilrättsliga* relationer mellan socialtjänsten och den enskilde uppstå. Framför allt handlar det om en hyresavtalsrättslig relation mellan socialtjänsten och den enskilde när socialtjänsten ingår ett hyresavtal med den enskilde. Det sagda gäller alltså endast rättsliga relationer mellan enskilda sökande och socialtjänsten och inte socialtjänstens olika avtal med andra aktörer som enskilda hyresvärdar eller liknande. I förhållande till biståndstagare är det viktigt att socialtjänsten beaktar vilka rättsliga relationer som förekommer i arbetet med boendeinsatser då det påverkar vilka lagar som aktualiseras och den enskildes rättsliga ställning i förhållande till boendet.

Gränsdragningen mellan 12 kap. jordabalken och socialtjänstlagen avgör frågan om hur bistånd i form av boende ska karaktäriseras i rättslig mening. Enligt 12 kap. 1 § jordabalken omfattar reglerna i kapitlet ”avtal genom vilka hus eller delar av hus upplåts till nyttjande mot ersättning”. Två rekvisit behöver således vara uppfyllda för att ett hyresavtal ska föreligga: 1) det ska vara fråga om upplåtelse till nyttjande av ett hus eller del av hus och 2) upplåtelsen ska göras mot ersättning. Enligt 8 kap. socialtjänstlagen får socialtjänsten ta ut avgift för vissa sociala insatser. Av 8 kap. 2 § socialtjänstlagen följer att kommunen får ta ut skäliga avgifter som inte överstiger kommunens självkostnader för exempelvis: familjerådgivning, hemtjänst, bostad i särskilt boende för äldre eller personer med funktionshinder och annan liknande social tjänst. Socialtjänsten saknar möjlighet att ta ut avgift för andra typer av bistånd än de som regleras i 8 kap socialtjänstlagen.

[1230] JO:s beslut den 29 juni 2018, dnr 1126-2017.

Frågan är alltså om bistånd i form av boende kan utgöra en sådan ”annan liknande social tjänst”.

Frågan om bistånd i form av boende kan omfattas av 8 kap. socialtjänstlagen och förhållandet mellan 12 kap. jordabalken och socialtjänstlagen har aktualiserats i ett JO-beslut.[1231] Bakgrunden till beslutet var följande. En enskild hade beviljats bistånd i form av en ”träningslägenhet”. Biståndsbeslutet hade formulerats på så sätt att den enskilde genom beslutet fick tillträde till en bostad. Den enskilde betalade ingen hyra för boendet utan erlade istället en avgift till socialtjänsten enligt 8 kap. socialtjänstlagen. JO:s slutsats var att något hyresavtalsförhållande mellan socialtjänsten och den enskilde därmed inte uppstått. Rekvisiten i 12 kap. jordabalken (hyreslagen) var enligt JO inte uppfyllda. Det sagda innebär att det torde finnas en viss möjlighet att ta ut avgift för bistånd i form av boende enligt socialtjänstlagen i de fall ett hyresavtal mellan socialtjänsten och den enskilde inte ingåtts. Gränsdragningen handlar således framför allt om huruvida socialtjänsten ingår ett hyresavtal med enskilda eller om själva upplåtelsen av ett boende kan anses utgöra en form av bistånd.

Enligt förarbetsuttalanden till socialtjänstlagen bör frågan avgöras mot bakgrund av om upplåtelsen av bostaden ingår som ett underordnat moment till exempelvis vård som den enskilde beviljats av socialtjänsten.[1232] Är vården det centrala snarare än upplåtelsen av bostaden, bör 8 kap. 2 § socialtjänstlagen vara tillämplig. Detta var också bedömningen i det nyss refererade JO-beslutet. Boendet i träningslägenheten ansågs vara en del av ett större paket insatser i form av stöd och tillsyn.[1233]

Av det sagda kan dras slutsatsen att när socialtjänsten beviljar bistånd för enskilda kan det i rättslig mening konstrueras på två sätt. I första hand bör upplåtelser av bostäder göras genom att socialtjänsten ingår hyresavtal med enskilda. Därigenom regleras villkoren för upplåtelsen i hyresavtalet och bestämmelserna i 12 kap. jordabalken blir tillämpliga. I undantagsfall, när boendet är ett underordnat moment i exempelvis vård eller stöd (och därmed kan utgöra en sådan ”annan social tjänst” som avses i 8 kap. 2 § 8 p. socialtjänstlagen), har dock socialtjänsten möjlighet att bevilja bistånd i form av vistelse i ett boende under en viss tid. För en sådan insats kan i vissa fall avgift enligt 8 kap. 2 § socialtjänstlagen tas ut i enlighet med beräkningsreglerna i 8 kap. Att bevilja bistånd i denna form bör dock alltså användas primärt när boendet är ett underordnat moment i exempelvis vård eller andra typer av stöd. I andra fall bör socialtjänsten regelmässigt reglera upplåtelsen av

---

[1231] JO:s beslut den 18 maj 2017, dnr 416-2016.
[1232] Prop. 2017/18:273, s. 57.
[1233] JO:s beslut den 18 maj 2017, dnr 416-2016.

bostäder genom hyresavtal. Helt centralt är att den enskilde får tydlig information och *verkligen förstår* under vilka former och villkor som ett boende beviljats.[1234]

Att socialtjänsten regelmässigt bör upplåta bostäder genom hyresavtal snarare än genom bistånd i form av vistelse i en bostad följer också av att bestämmelserna i 12 kap. jordabalken är utformade för att reglera upplåtelser av nyttjanderätt av bostäder. Av 12 kap. jordabalken följer också ett visst skydd för den enskilde. Exempelvis har den enskilde besittningsskydd enligt 12 kap. jordabalken om inget särskilt avtalats. Därtill innehåller 12 kap. jordabalken bestämmelser som är tvingande vilket innebär att eventuella villkor i hyresavtal som strider mot jordabalken inte är giltiga.[1235] Som utgångspunkt övergår nyttjanderätten exklusivt till en hyresgäst vid ingåendet av ett hyresavtal. En hyresvärd får exempelvis inte utan tillstånd tillträda en lägenhet som är uthyrd. Av 12 kap. 26 § första stycket framgår att hyresvärden har rätt att utan uppskov få tillträde till lägenheten för att utöva nödvändig tillsyn eller utföra förbättringsarbeten som inte kan uppskjutas utan skada. Därtill, när lägenheten är tillgänglig för uthyrning, är hyresgästen skyldig att låta den visas på lämplig tid. Av andra stycket samma paragraf följer att hyresvärden efter tillsägelse minst en månad i förväg har rätt att låta utföra mindre brådskande förbättringsarbeten som inte vållar väsentligt hinder eller men i nyttjanderätten. Avtalsvillkor som inskränker hyresgästens exklusiva nyttjanderätt eller strider mot dessa bestämmelser är inte giltiga.

Slutligen kan det noteras att ett hyresavtal kan ingås mellan socialtjänsten och enskilda trots att det är socialtjänsten som, genom ekonomiskt bistånd, de facto betalar hyran.[1236]

Ingåendet av ett hyresavtal kan naturligtvis föregås av ett beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen om att ingå just ett hyresavtal.[1237] Detta förändrar dock inte hyresavtalets civilrättsliga karaktär. Att socialtjänsten, när en enskild ansöker om hjälp med att ordna boende, avslutar utredningen med ett beslut enligt socialtjänstlagen är lämpligt. För den enskilde lär insatsens offentligrättsliga karaktär vara tydligare om detta upprätthålls, och det är av särskild vikt i situationer där socialtjänsten beslutar att *inte* ingå ett hyresavtal med den enskilde (och alltså avslår ansökan om bistånd). Ett sådant avslag på ansökan om bistånd i form av boende måste givetvis kunna överklagas. JO har poängterat vikten av att socialtjänsten tydligt håller isär sina roller som hyresvärd och biståndsgivare.[1238] Exempelvis bör socialtjänsten inte rubricera beslut om bistånd i form av boende som avtal eller vice versa, hyresavtal som beslut om bistånd. I sådana situationer när socialtjänsten hyr

---

[1234] Jfr JO:s beslut den 18 maj 2017, dnr 416-2016.
[1235] Jfr JO:s beslut den 1 februari 2023, dnr 8443-2021.
[1236] JO:s beslut den 26 april 2001, dnr 590-2000.
[1237] Se exempelvis JO:s beslut den 29 oktober 2015, dnr 2945-2014.
[1238] JO:s beslut den 18 maj 2017, dnr 416-2016. Se också Holappa, 2018.

ut en bostad till enskild är det av särskild vikt att socialtjänsten beaktar hyreslagens regelverk på så sätt att hyresavtalet utformas i enlighet med de regler som framgår där. De bostäder som socialtjänsten kan komma att upplåta kan vara bostäder som kommunen äger, hyr av kommunens allmännyttiga bostadsaktiebolag eller en privat hyresvärd eller bostadsrättslägenheter som kommunen har köpt.

I situationer där en kommun har hyrt en bostadslägenhet, får kommunen enligt 12 kap. 39 § andra stycket jordabalken upplåta bostadslägenheten i andra hand. En kommun som hyr en bostadslägenhet får också överlåta hyresrätten till en enskild om hyresnämnden lämnar tillstånd till överlåtelsen enligt 12 kap. 37 § jordabalken. Överlåtelsen ska godkännas om det kan ske utan påtaglig olägenhet för hyresvärden. Det senare kan bli aktuellt i situationer där den enskilde hyrt bostadslägenheten av socialtjänsten i andra hand, men inget hindrar att socialtjänsten överlåter hyresrätt även till någon i behov som inte tidigare bott i bostadslägenheten.

Utöver de nämnda sätten att ordna boende åt enskilda kan socialtjänsten även se till att en enskild får tillgång till en bostad genom att förmedla kontakt mellan en hyresvärd och den enskilde. Det är inte reglerat i lag hur en sådan förmedling ska gå till. I förarbetena till bostadsförsörjningslagen framgår att ”förtursärenden” varigenom en enskild får förtur till en bostad som annars skulle förmedlas i en bostadskö eventuellt kan utgöra en form av bistånd enligt socialtjänstlagen.[1239] Det framgår också av förarbetena till socialtjänstlagen att socialtjänsten bör samverka med såväl bostadsförmedling som bostadsföretag och hyresvärdar.[1240] Denna samverkan kan ta sig olika uttryck, exempelvis är det tänkbart att socialtjänsten har överenskommelser med hyresvärdar om att vissa lägenheter får förmedlas efter behovsprövning. Huruvida det förekommer att kommuner förmedlar hyreslägenheter som en form av bistånd är oklart. Oavsett är det lämpligt att socialtjänsten, precis som inför ingåendet av ett hyresavtal med en enskild, fattar ett beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen.

Sahlin beskrev i mitten av 1990-talet hur socialtjänstens arbete med bostadsupplåtelser innebär olika roller för tjänstemännen hos socialtjänsten.[1241] Utöver att vara socialarbetare eller socialsekreterare agerar tjänstemännen också som hyresgäster i förhållande till fastighetsägare och som hyresvärdar i förhållande till de enskilda biståndstagarna.[1242] Utöver att detta innebär att socialarbetarnas roller är motstridiga, får dessa olika roller också effekt på vilka rättsregler som är tillämpliga på de aktuella relationerna mellan socialtjänsten och den enskilde.

[1239] Jfr prop. 2000/01:26, s. 20.
[1240] Prop. 1979/80:1, s. 200 och 356.
[1241] Sahlin, 1996, s. 273 ff.
[1242] I formell mening är det myndigheten, inte de enskilda tjänstemännen som är hyresgäst respektive hyresvärd.

Sammanfattningsvis kan socialtjänsten i dagsläget ordna boende åt enskilda på flera sätt. För det första genom att besluta om att den enskilde får vistas i en bostad under viss tid eller tills vidare. För det andra genom att ingå ett hyresavtal med den enskilde. Bostaden kan i dessa två första situationer vara en bostad som socialtjänsten hyr eller en bostad som socialtjänsten på annat sätt har tillgång till. För det tredje genom att förmedla kontakt mellan en hyresvärd och den enskilda. Oavsett hur socialtjänsten ordnar boende torde samtliga situationer inledas med en ansökan om bistånd i form av boende. Den enskildes situation och förhållandena i kommunen bör avgöra vilken form som är lämplig i det enskilde fallet. Oavsett i vilken form som boendet ordnas är det lämpligt att socialtjänsten regelmässigt fattar ett beslut enligt socialtjänstlagen, oavsett om det är fråga om att bevilja bistånd eller att avslå ansökan om bistånd.

6.5 Rätten till bistånd i form av bostad i kommunal praktik

6.5.1 Inledande iakttagelser om aktmaterialet

I det här avsnittet undersöks hur rätten till bistånd i form av bostad tillämpas av socialtjänsten i de två kommuner som ingår i studien. Materialet består av akter från socialtjänsten.[1243] De fynd som görs diskuteras även i förhållande till tidigare studier. Inledningsvis kan det noteras att av de totalt 106 akterna som ingår i studien resulterade fem i beslut om avslag. Övriga 101 akter resulterade i bifallsbeslut i någon form. I följande avsnitt undersöks socialtjänstens bedömning av frågan om rätt till bistånd i form av bostad föreligger eller inte samt formerna och villkoren för bistånd. Akterna har numrerats genom två identifikationsnummer, där den första siffran står för kommun 1 eller 2 medan den andra siffran står för aktens slumpmässiga nummer. ID 1:4 avser alltså akt nummer 4 från kommun 1 osv.

Inledningsvis ska något sägas om den förhållandevis låga andelen avslag. Några generella slutsatser är svåra att dra av detta, däremot kan möjliga orsaker diskuteras. En första aspekt skulle kunna vara att få känner till att det är möjligt att söka bistånd i form av bostad hos socialtjänsten. Detta kan i sin tur bero på att kommunerna inte annonserar eller informerar om möjligheten att söka bistånd i form av bostad på sina hemsidor och liknande.[1244] Därmed finns en risk för att enskilda aldrig får sina behov prövade. Det går därmed inte att utesluta att det finns individer och familjer som också formellt sett skulle uppfylla villkoren för att ha rätt till bistånd i form av bostad, men som av olika anledningar inte ansöker om stöd. Därtill kan det inte uteslutas att enskilda, vid kontakt med kommunen eller

---

[1243] Hur materialet samlats in och vad det avser har beskrivits utförligt i avsnitt 1.3.3.

[1244] Information om exempelvis försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd samt hur sådant söks finns däremot ofta på kommuners hemsidor.

socialtjänsten, rekommenderas att inte ansöka om bistånd i form av bostad redan innan en prövning skett. Att detta är en möjlighet stärks av det faktum att många av de enskilda i aktmaterialet tidigare varit föremål för andra insatser från socialtjänsten samt att det i många av akterna från kommun 2 framgår att ansökningen om bistånd i form av bostad inkommit *via* en annan enhet hos socialtjänsten. Att enskilda, som skulle kunna ha rätt till bistånd, inte ansöker om bistånd mot bakgrund av att de inte vet att möjligheten finns eller att de får information från kommunen om att socialtjänsten inte tillhandahåller bostäder till enskilda äventyrar förverkligandet av rätten till bostad för personer som skulle kunna ha behov av stöd från det allmänna.

Två huvudkategorier av insatser kommer till uttryck i akterna, dels hyresgarantier där socialtjänsten ställer säkerhet för att hyran betalas medan den enskilde står som förstahandshyresgäst, dels bistånd genom att den enskilde får hyra en bostad av socialtjänsten. Formerna för bistånd diskuteras närmare i avsnitt 6.5.5. Redan här kan det dock noteras att det av akterna är 18 ansökningar om hyresgarantier, medan resterande avser ansökningar av bistånd i form av tillgång till en bostad. 45 akter rör hushåll med barn, antingen genom att det bor barn i hushållet eller att någon av de vuxna i hushållet har barn boende hos sig växelvis eller har umgänge med barn.

6.5.2 Fokus på enskildas sociala situation i utredningarna

Båda kommunerna använder någon form av mall för såväl utredning som beslut. I den ena kommunen används rubriken ”Bedömning” medan den andra kommunen använder rubriken ”Motivering” för det avsnitt i utredningen där själva beslutsmotiveringen framgår. Dessa avsnitt kommer efter själva utredningsunderlaget som till stor del består av beskrivningar av sökandens situation och behov. Generellt sett är dock motiveringarna om varför enskilda beviljas eller inte beviljas bistånd i form av bostad kortfattade. I många akter beskrivs alltså den enskildes situation, behov och förutsättningar, men det är otydligt vilka aspekter i den enskildes situation som ligger till grund för beslutet.

Socialtjänsten hänvisar inte regelmässigt till andra rättskällor än socialtjänstlagen, men av motiveringarna tycks Högsta förvaltningsdomstolens praxis som undersökts ovan ha fått genomslag. Detta kommer inte minst till uttryck genom att det tycks finnas en uppfattning om att socialtjänsten i och för sig inte har någon skyldighet att ordna bostäder åt enskilda i allmänhet, men att denna skyldighet finns i vissa situationer. I ett ärende hänvisas uttryckligen till RÅ 1990 ref. 119 och RÅ 2004 ref. 130.[1245] I utredningarna fokuseras till stor del på att utreda sökandenas sociala situation som helhet. Behovet av och möjligheterna att på egen hand ordna en bostad är en del av, men inte det centrala i, utredningarna. I

[1245] ID 2:33.

beskrivningarna av de sökandes situation inkluderas utöver sökandens boendesituation även sökandenas familjesituation, ekonomi, hälsa, eventuella missbruk och annan social problematik. Detta kan sägas vara i överensstämmelse med det helhetsperspektiv som ska genomsyra socialtjänstens arbete och prövningen av rätten till bistånd. Hela den enskildes situation och förmågor ska ligga till grund för prövningen.[1246]

Efter att den sociala situationen utretts är det vanligt att endast en kort motivering ges till slutsatsen. Ett exempel på en sådan kortfattad motivering är följande:

> Bedömning
> Att bevilja insats andrahandskontrakt då [den enskilde] har ingen möjlighet att lösa boendesituationen på annat sätt.[1247]

Ett liknande exempel är följande, där handläggaren efter att ha citerat 4 kap. 1 § socialtjänstlagen skrivit:

> [Socialtjänsten] har i sin utredning funnit att [den enskilde] har behov av bistånd referensbostad. [Den enskilde] bedöms ha starka sociala skäl.[1248]

Vilka skäl – eller aspekter i de sökandes sociala situation – som leder fram till dessa slutsatser är i de flesta ärenden oklart. I en majoritet av utredningarna är det dock tydligt att sökandes sociala situation kopplas samman med behovet av och möjligheterna att få en bostad. En majoritet av ärendena rör personer med psykisk ohälsa, missbruk av viss allvarlighetsgrad, tidigare kriminalitet, utsatthet för hot eller våld, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld, betalningsanmärkningar eller skulder. I många ärenden föreligger en kombination av två eller flera sådana skäl.

Ett tydligt mönster i akterna är att socialtjänsten primärt utreder de enskildas sociala situation, och denna utredning upptar kvantitativt sett den största delen av utrymmet i akterna. Det finns dock en stor variation bland akterna hos båda kommunerna. Vissa utredningar är mer utförliga än andra, som i vissa fall är mycket kortfattade. I flera akter beskrivs hur socialtjänsten uppfattar att det föreligger ett utökat ansvar att tillgodose bostadsbehovet för vissa särskilt utsatta grupper. Ofta kopplas begreppet ”speciella svårigheter” samman med sociala problem i någon form. Ett exempel på hur det kommer till uttryck är:

> Nämnden har inte någon generell skyldighet att anförskaffa bostäder åt bostadslösa personer. I vissa undantagsfall kan dock en sådan skyldighet föreligga om

---

[1246] Prop. 1979/80:1, s. 207–208.
[1247] ID 2:10.
[1248] ID 1:35.

> den enskilde har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad. En sådan undantagssituation kan föreligga om den enskilde exempelvis utifrån psykisk sjukdom saknar förmåga att på egen hand skaffa sig bostad.
>
> [Den enskilde] är inom kort bostadslös. [Hen] har till följd av en psykos blivit uppsagd från [sin] bostad och vårdas förnärvarande inneliggande på psykiatrisk avdelning. [Hen] tillhör således en sådan särskilt utsatt grupp som skulle kunna vara ett undantagsfall där Nämnden har ett särskilt ansvar.[1249]

Ett mönster i aktmaterialet är alltså att det nästintill sätts ett likhetstecken mellan att ha speciella svårigheter och att tillhöra någon särskilt utsatt grupp som socialtjänsten bedömer att de har ett särskilt ansvar vad gäller bostad. Förhållandet mellan å ena sidan behovet av och rätten till bistånd i form av bostad och å andra sidan sökandenas sociala problematik kan sägas genomsyra akterna. Det sagda kommer utöver vad som noterats ovan också till uttryck genom att biståndet i några ärenden beviljas med hänvisning till att det bedöms vara en del av sökandenas rehabilitering eller vård i någon form. Ett exempel är ett ärende som gällde en person med en historia med psykisk ohälsa. I sin motivering bedömde socialtjänsten att ”[den enskilde] behöver pröva bo i egen lägenhet som en del i planeringen mot ett mer självständigt liv”.[1250] I ett annat ärende, som gällde en person med en historia av psykisk ohälsa och missbruk och som innan biståndsbeslutet bodde i ett kollektivt stödboende, kommer en liknande bedömning till tydligt uttryck:

> Bedömningen från socialsekreterare som handlägger [den enskildes] ärende gällande drogfrihet är att [den enskilde] är redo för nästa steg ut mot självständighet. [Hen] har behov av att bo mer självständigt men med fortsatt stöd för nykterhet och att klara sin vardag. […] [Socialtjänsten] har in sin utredning funnit att [den enskilde] har särskilda svårigheter som gör att [hen] har behov av fortsatt boende genom socialtjänsten. [Hen] är tillräckligt stabil i sitt mående och drogfrihet, [hen] har en stabil sysselsättning och kontakt med öppenvården vilket gör att [hen] bedöms klara av ett träningsboende.[1251]

I de fall där social problematik föreligger bedöms ofta rätten till bistånd i form av bostad i förhållande till denna problematik. Det är alltså inte fråga om att i första hand lösa den enskildes bostadsbehov, utan snarast utgår socialtjänsten ifrån att lösa den enskildes sociala problematik. På detta sätt görs boendet till en del av en social rehabilitering. Att ”klara av eget boende” tycks alltså också vara ett kriterium

---

[1249] ID 2:28. Liknande skäl anges i ID 1:30, 1:15, 1:17 och 1:18.
[1250] ID 2:27.
[1251] ID 1:2.

som behöver vara uppfyllt i vissa akter.[1252] Det saknas i det undersökta materialet avslagsbeslut som rör personer som inte beviljats bistånd mot bakgrund av att de inte bedöms klara eget boende.

I förhållande till det sagda är det intressant att notera den sökandes ekonomiska situation och befintliga skulder i ett antal ärenden anges som skäl för att behovet av bostad inte kan tillgodoses på annat sätt.

> [Socialtjänsten] har i sin utredning funnit att [den enskilde] har behov av bistånd till referensboende. [Hen] har särskilda svårigheter i form av stora skulder och betalningsanmärkningar och låg inkomst.[1253]

I några ärenden har sökandes bristande kunskaper i det svenska språket kombinerat med avsaknad av inkomst bedömts innebära att de saknar möjlighet att skaffa bostad själva.[1254] I ett fall tycks det faktum att en familj inte kan få bostad med hänvisning till att de inte har tillräckligt med ködagar vara skäl för bifall:

> Familjen bor sedan kort tag tillbaka i tillfälligt boende, [den enskilde] har ställt sig i kö till den kommunla [sic!] bostadskön. Familjen kan för tillfället inte själva ordna med annat boende men uppmanas att fortsätta leta efter boende genom den kommunala bostadskön, främst i ytterområdena då deras köpoäng är begränsade samt genom privata hyresvärdar. Bedömning görs att bevilja familjen ett andrahandskontrakt då behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Kontinuerlig uppföljning kommer äga rum med familjen gällande deras letande efter annat boende.[1255]

I två ärenden anges särskilt att de sökande tillhör den grupp nyanlända som omfattas av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning och att kommunen i fråga anvisats att ta emot dem för bosättning.[1256] Det anges vara skäl till beviljande av bistånd i form av bostad. Av aktmaterialet framgår inte hur kommunerna valt att arrangera mottagandet av nyanlända enligt bosättningslagen i övrigt.

I ett ärende har bistånd i form av bostad motiverats för att den enskilde inte ska hamna i bostadslöshet.[1257] Skyddsbehov till följd av våld i nära relationer,

---

[1252] Jfr Sahlin, 1996, s. 287 f.
[1253] ID 1:20. Liknande skäl anges i ID 1:21 och 2:32
[1254] ID 1:37 och 1:38.
[1255] ID 2:50.
[1256] ID 2:30 och 2:43.
[1257] ID 1:11.

hedersrelaterat våld eller annat våld har i ett antal ärenden därtill bedömts vara skäl för att bevilja bistånd i form av boende.[1258]

Bland de sökande finns en stor variation avseende befintliga boendesituationer. Det rör sig om alltifrån akut bostadslöshet till inneboendelösningar, trångboddhet i befintligt boende samt olika sorters institutionsvistelser. Samtidigt är det faktum att det finns ett befintligt boende ett av motiven till varför vissa ansökningar avslagits. Ett exempel är ett ärende som gällde en sökande i tidiga 20-års åldern, som bodde inneboende i en annan familjs villa. Sökanden upplevde att boendesituationen visserligen funkade okej, men att det inte var en långsiktig lösning. Med hänvisning till att sökanden var inneboende bedömdes behovet vara tillgodosett.[1259] I ett annat avslagsbeslut ansågs den sökande, som för tillfället bodde i en husvagn på en camping och trots viss psykisk ohälsa, inte befinna sig i en sådan situation att hen hade rätt till bistånd i form av bostad. Till saken hör att personen bedömdes ha tillräckligt lång kötid i bostadskö för att kunna få en bostad.[1260]

Ytterligare ett avslagsbeslut gällde en sökande i 25-årsåldern som bodde tillsammans med en förälder och ett vuxet syskon i en lägenhet om två rum och kök. Därigenom ansågs det akuta behovet av bostad vara uppfyllt. Detta kombinerat med att personen inte sökt bostäder i ett brett geografiskt område ledde fram till bedömningen att den sökande ”inte uttömt alla sina möjligheter att hitta och få en bostad”.[1261] Personen stod i tre bostadsköer, hade tidigare hyrt bostad i andra hand och bedömdes därigenom visat att hen hade möjlighet att ordna bostad själv. I ett annat ärende diskuterades också om sökanden hade uttömt sina möjligheter att skaffa bostad, något som socialtjänsten inte bedömde hade gjorts. Trots det beviljades bistånd med hänvisning till den enskildes psykiska funktionsnedsättning.[1262]

I ett liknande ärende bodde sökanden hos sin förälder. Sökandens barn var familjehemsplacerade. Enligt sökandens utsaga kunde hen inte ha barnen hos sig så länge hen bodde hos sin förälder. Sökanden bedömdes inte ha några hinder ”att söka bostad i ett brett geografiskt område, och boenden i andra hand”.[1263] Att sökanden själv försöker ordna bostad har alltså i vissa fall bedömts vara en förutsättning för att bistånd ska kunna komma i fråga. I ett ärende rekommenderas dock en sökande att inte ansöka om andrahandsboende eftersom sådant boende ”kan vara olagligt och […] inte ger någon bestående trygghet i att boendet får behållas eller att inte överhyra tas ut”.[1264]

[1258] ID 2:8, 2:21, 2:31, 2:33, 2:34, 2:48, 2:49, 2:51, 2:52 och 2:53.
[1259] ID 2:16.
[1260] ID 2:20.
[1261] ID 1:41.
[1262] ID 1:28.
[1263] ID 1:40.
[1264] ID 2:1.

6.5.3 Barnperspektivet beskrivs kortfattat men får genomslag i besluten

Runt hälften av ärendena berör barn genom att det bor barn i det aktuella hushållet eller genom att en eller flera vuxna som söker om bistånd regelbundet har umgänge med barn. Det finns bland akterna stor variation i hur barns behov beskrivs och beaktas. Inledningsvis kan det konstateras att det inte av någon akt framgår att samtal direkt med barn skulle ha ägt rum. Inte heller finns det i någon akt tydlig dokumentation eller utredning om vad som är barnets bästa i det aktuella ärendet och hur barnets bästa i så fall beaktats. Någon särskild ”barnkonsekvensanalys” eller liknande utredning om barnens behov osv. görs inte heller. Detta är inte förvånande mot bakgrund av att liknande slutsatser dragit i tidigare studier.[1265] Samtidigt kan det diskuteras utifrån barns rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet enligt artikel 12 barnkonventionen. I samtliga ärenden där ett barn berörs av beslutet nämns dock ”barnperspektivet”. I den ena kommunen är ”Barnperspektiv” en särskild rubrik i den mall som används för att dokumentera utredningen. I den andra kommunen behandlas barnperspektivet istället under andra rubriker.

I de ärenden som rör barn beskrivs barnens ålder, hur barnen bor för tillfället samt, i förekommande fall, om de har särskilda behov såväl i boendet som andra typer av behov. Det finns dock en stor variation i hur utförligt barnens behov beskrivs i akterna. I ett antal ärenden framgår inte mer än att det bor barn av viss ålder i hushållet. I flera ärenden beskrivs barnperspektivet också enbart genom den korta raden att barnperspektivet ”[t]as hänsyn till”.[1266] I ett annat ärende beskrivs det exempelvis att det ur ”ett barnperspektiv är […] av största vikt att barnen har ett tryggt boende”.[1267] Hur barnperspektivet närmare tas hänsyn till i socialtjänstens bedömning är i många fall inte tydligt.

Det finns dock undantag. I ett relativt sett stort antal ärenden tycks barnperspektivet, eller snarast barns behov av ett tryggt boende, vara skäl för att bevilja bistånd.[1268] I flera av dessa ärenden beskrivs det närmast som att biståndet beviljas för att barnen inte ska hamna i akut hemlöshet. Det är dock svårt att veta om barnperspektivet ensamt ligger till grund för bifallsbeslut med hänsyn till de kortfattade motiveringarna. I vissa fall är det tydligare motiverat att barnperspektivet är en del av bedömningen:

> [Socialtjänsten] har i sin utredning funnit att [de enskilda] har behov av fortsatt bistånd med referensbostad med hänsyn till barnperspektivet, då de har hinder

---

[1265] Staaf, Hjortsjö, Björkhagen Turesson, 2022. Jfr också Näsman, 2019 och Fernqvist, 2022.
[1266] Bland annat ID 2:10.
[1267] ID 2:13.
[1268] ID 1:10, 1:12, 1:13, 1:14, 1:24, 1:26, 1:27, 1:36, 2:9, 2:13 och 2:36.

att hitta en bostad på egen hand på grund av låg inkomst, låga köpoäng, dåliga svenskakunskaper samt avsaknad av deposition.[1269]

Barnperspektivet kommer också till uttryck i frågan om rätt till bistånd föreligger eller inte genom att barns behov eller perspektiv i mer konkreta termer påverkat biståndsbeslutet. I ett ärende beviljades bistånd med särskilt beaktande av att en lämplig bostad ställts upp som ett krav av socialtjänsten i samma kommun för att ett omhändertaget barn skulle få flytta hem.[1270] I ett annat ärende där sökanden själv angivit att hens bostadssituation omöjliggjorde att barnen skulle kunna flytta hem från ett familjehem, avslogs dock ansökan.[1271] I ytterligare ett ärende, där de sökande väntade barn, beviljades bistånd med hänsyn särskilt tagen till att paret i fråga behövde få tid till att förbereda sig på att bli föräldrar.[1272] Vid en separation mellan ett par med barn medan de hyrde en lägenhet i andra hand via socialtjänsten, tog den förälder som skulle bo kvar med barnen över kontraktet.[1273]

Barnperspektivet – alltså beaktandet av barns behov och rättigheter – kommer till tydligast uttryck i frågor om biståndets utformning, något som diskuteras vidare nedan. Det handlar bland annat om vilken typ av bostad som beviljas samt var bostaden är placerad. I ett antal ärenden framgår dock att ett hushålls behov av bistånd i form av bostad påverkas särskilt av barns behov. Ett exempel är hur barn i ett hushåll upplevt stor otrygghet och psykisk ohälsa till följd av en längre period med olika tillfälliga boenden, som anges som skäl för varför bistånd i form av bostad beviljas.[1274] Liknande överväganden gjordes i ett ärende avseende en familj med ett större antal barn, där ett av barnen i hushållet också hade en funktionsnedsättning. Bistånd i form av bostad beviljades med hänvisning till att familjen inte på egen hand bedömdes kunna hitta en bostad som dels var tillräckligt stor för familjens behov, dels var anpassad efter barnets särskilda behov.[1275]

I de fall som barns behov särskilt lyfts är det primärt i form av fakta om barnen såsom att barn bor i ett hushåll och barns ålder eller att barns behov förmedlats till myndigheten via vuxna. Den rättsliga tillämpningen kan således sägas genomsyras av ett vuxenperspektiv på barns behov.[1276]

Sammanfattningsvis är barns behov och barns perspektiv förhållandevis kortfattat redovisade i utredningarna. I många fall tycks hänsyn till barns behov tas utan att det redovisas hur detta görs. I andra ärenden är det tydligare dels vad

---

[1269] ID 1:14.
[1270] ID 2:42.
[1271] ID 1:40.
[1272] ID 2:7.
[1273] ID 2:14.
[1274] ID 1:10.
[1275] ID 1:13.
[1276] Jfr Näsman, 2019 och Holappa, Leviner, 2022.

berörda barn har för behov, dels hur barnens behov beaktas genom att bistånd beviljas med hänsyn till barns behov. I samtliga ärenden saknas utredning om vad barnets bästa är i det aktuella ärendet och vilka intressen som talar emot att besluta i enlighet med barnets bästa. Sådana överväganden kan naturligtvis ha gjorts, men de är inte dokumenterade. Härnäst sammanfattas de fynd som gjorts i aktstudien i frågor om prövningen av rätt till bistånd i form av boende, innan frågor om biståndens utformning och villkorande diskuteras.

6.5.4 Inkonsekvent tillämpning avseende rätten till bistånd i form av bostad

Som redan nämnts är motiveringarna i de studerade akterna i många fall kortfattade och det är i många ärenden svårt att utläsa vad som ligger till grund för beslutet. De förhållandevis korta motiveringarna kan vara ett tecken på att handläggarnas och beslutfattarnas kunskap och erfarenhet till viss del ligger till grund för bedömningen av om rätt till bistånd föreligger eller inte. En sådan tolkning stärks av det faktum att det primära perspektivet i utredningarna inte är tillämpning av rättsregler utan snarast att utreda och vid behov bistå enskildas sociala situation. Det sagda är särskilt framträdande i de akter som berör personer som har en utpekad social problematik i form av missbruk, psykisk ohälsa, kriminalitet eller liknande. I majoriteten av dessa ärenden är motiveringen mycket kort. En möjlig förklaring skulle kunna vara att socialtjänsten uppfattar att personer med sådan social problematik tillhör en personkrets som socialtjänsten har ett särskilt ansvar för och därigenom kvalificerar sig för bistånd. Socialtjänsten använder också formuleringar så som att ”sökande tillhör en sådan utsatt grupp som socialtjänsten har ett särskilt ansvar för”. En sådan slutsats, som är svår att dra eftersom det inte skrivs uttryckligen, finner visst stöd i tidigare studier avseende andra kommuner.[1277]

Exempelvis har det uppmärksammats att flera kommuner skiljer på vad de kallar *social hemlöshet* och *strukturell hemlöshet*. Användningen av begreppen, som saknar förankring i lagstiftning, förarbeten eller rättspraxis, har växt under det senaste årtiondet.[1278] Begreppen är en tolkning av Högsta förvaltningsdomstolens praxis där speciella svårigheter att skaffa bostad på egen hand tolkats som att vara socialt hemlös.[1279] De personer som anses tillhöra vissa grupper som socialtjänsten bedöms ha ett särskilt ansvar för, dvs. personer som har en utpekad social problematik i form av missbruk, psykisk ohälsa, kriminalitet eller liknande, uppfattas som

---

[1277] Se exempelvis Wirehag, 2022, Runquist, 2021, Knutagård, 2009 och Sahlin, 1996.
[1278] Sahlin, 2020a, s. 43–53.
[1279] Jfr Holappa, 2020b.

socialt hemlösa. Personer som inte har sådan social problematik uppfattas istället som strukturellt hemlösa.[1280]

I de akter som studerats förekommer inte begreppen social hemlöshet eller strukturell hemlöshet. Däremot förekommer, utöver de ovan beskrivna skrivningarna som tyder på att personer med sociala problem är den primära målgruppen för bistånd i form av bostad, även att socialtjänsten uppfattar att de inte har skyldighet att bistå personer enbart på grund av att det råder bostadsbrist på orten. Samtidigt förekommer flera ärenden med bifallsbeslut bland aktmaterialet där det inte framgår att sådan social problematik förekommer. Majoriteten av dessa ärenden rör barnfamiljer. Ett mönster är också att de ärenden som rör personer utan en tydlig social problematik kompletteras med något utförligare motiveringar, där den enskildes behov av bostad och svårigheter att skaffa bostad själv särskilt diskuteras. Av aktmaterialet framgår alltså att bistånd primärt beviljas för personer som har en social problematik och uppfattas tillhöra socialtjänstens personkrets och därigenom skulle kunna beskrivas som socialt hemlösa. Av materialet framgår dock att även enskilda som inte har sådan social problematik (eller där det i vart fall inte framgår av akterna att så är fallet) och därigenom snarast skulle beskrivas som strukturellt hemlösa, beviljas bistånd i form av bostad.

Sahlin har i en studie av socialtjänstens tillämpning av bistånd i form av bostad beskrivit hur socialtjänsten utövar vad hon kallar gränskontroll i form av bland annat avvisning.[1281] Det handlar om hur socialtjänsten upprätthåller kriterier för att vara berättigad bistånd i form av bostad. Ett sådant kriterium handlar om att de som *förväntades* kunna skaffa bostad själva inte hade rätt till bistånd. Sahlin beskriver också hur de som av socialtjänsten inte bedöms klara eget boende inte kvalificerar sig för bistånd och hur socialtjänsten ställde upp kriterier om att enskilda behövde vara motiverade att klara eget boende. Därutöver diskuterar Sahlin huruvida det begränsade antalet lägenheter socialtjänsten har att tillgå påverkar hur fördelningen går till. I det sammanhanget vägs tid i hemlöshet mot behov av bostad och förutsättningar för att klara av boendet. Det sistnämnda framgår inte av de akter som studerats, och det beror troligen på materialets karaktär (för att finna sådana överväganden hade troligen intervjuer med tjänstemän och eller andra principbeslut behövts inkluderas). Det kan dock inte uteslutas att motsvarande mönster förekommer även hos de kommuner som ingår i denna studie. Den ”gränskontroll” som Sahlin beskriver kan sägas bekräftas av senare forskning.[1282]

För att försöka sammanfatta vad aktstudien avseende rätten till bistånd i form av bostad visat kan sägas att tillämpningen av rätten till bistånd i form av bostad är inkonsekvent och motstridig. Liknande mönster förekommer i och för sig i de

---

[1280] Jfr Holappa, 2020b.
[1281] Sahlin, 1996, s. 281 ff.
[1282] Wirehag, 2021 och Knutagård, 2009.

båda kommunerna som studerats, men såväl inom kommunerna, som mellan kommunerna förekommer inkonsekvenser. Wirehag har i en studie som inkluderat 30 kommuner visat att det föreligger stora skillnader i hur prövningen går till.[1283] Det saknas således stringens i prövningen om rätt till bistånd i form av bostad föreligger eller inte. En del av förklaringen till detta finns nog att hämta i de otydliga rättsliga ramarna.

Detta leder också till att tillämpningen präglas av ett stort mått av flexibilitet. Några tydliga rättsregler om vem som har rätt till bistånd i form av bostad finns inte. Utgångspunkten i bedömningarna är 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Bestämmelsens öppna formulering, samt det begränsade stöd som hittas i rättspraxis och förarbeten leder som vi sett till att tillämpningen är väldigt flexibel. Sammanfattningsvis är denna flexibilitet så pass stor att det är svårt att sätta upp några tydliga kriterier för vem som har rätt till bistånd i form av bostad och vem som inte har det.

Flexibiliteten i socialtjänstlagens tillämpning har flera fördelar. Det möjliggör för socialtjänsten att utifrån hela den enskildes situation och med beaktande av lokala förutsättningar bistå enskilda. Fördelarna med flexibiliteten måste dock vägas mot risken för rättsosäker tillämpning, särskilt avseende förutsebarheten i socialtjänstens beslut. I det följande vänds blicken mot undersökning av hur bistånd i form av bostad utformats och villkorats i de studerade akterna.

6.5.5 Utformningen av bistånd i form av bostad

Bland de studerade akterna finns en stor variation i vad de beviljade biståndsformerna kallas. I samtliga ärenden har ansökan gällt hjälp med att ordna boende i någon form. Fem ärenden resulterade i avslag och 18 ärenden avsåg hyresgarantier, medan resterande akter avsåg beviljande av bistånd varigenom socialtjänsten såg till att sökanden de facto fick någonstans att bo. Bland dessa akter varierar biståndets utformning. Av materialet kan dock fem huvudkategorier av biståndsformer utläsas.

Den första handlar om skyddade boenden. Biståndsbesluten är i dessa ärenden är utformade så att den enskilde beviljas en plats på ett skyddat boende. Något hyresavtal mellan socialtjänsten och den enskilde upprättas inte – istället betalar socialtjänsten en privat aktör för att den enskilde ska få vistas i det skyddade boendet. Liknande förhåller det sig med den andra kategorin av insatser, som handlar om boende på behandlingshem, som beviljades i ett ärende. Inte heller i detta fall ingicks något hyresavtal mellan den enskilde och socialtjänsten, istället beviljades precis som för skyddade boenden en plats på behandlingshemmet. En tredje typ av insats som beviljats endast i ett fall handlar om boenden på vandrarhem. I detta fall ingick socialtjänsten ett hyresavtal med den enskilde genom vilket ett rum med tillgång till kök uppläts mot ersättning.

[1283] Wirehag, 2021, s. 92 ff.

Den fjärde kategorin handlar om insatser som kallas träningsboenden, som innebär boende i lägenhet, men biståndet är kopplat till någon form av tillsyn från socialtjänstens sida. I dessa ärenden upprättades hyresavtal mellan socialtjänsten och den enskilde. Av såväl utredningarna och hyresavtalen framgår hur tillsynen går till, som i stor utsträckning var formulerade så att den enskildes behov av vård i någon form skulle bevakas. En femte kategori, vilket omfattar en majoritet av ärendena, avser bistånd i form av ingående av ett hyresavtal avseende en bostad utan koppling till särskild tillsyn eller liknande. Insatsen kallas för ”referensboende” hos kommun 1 och ”andrahandskontrakt” hos kommun 2. Av aktmaterialet framgår ofta adress, antal rum och liknande för de olika beviljade boendena, men information om boendenas utformning förkommer endast i undantagsfall.

Utöver dessa fem biståndsformer som innebär att socialtjänsten ser till att den enskilde får tillgång till ett boende beviljas även bistånd i form av hyresgarantier. Bland de akter som studerats rörde 18 ansökningar om hyresgarantier. Hyresgarantier innebär att kommunen ställer säkerhet för att hyra betalas. De båda kommunerna som studerats beviljar hyresgarantier som en form av bistånd enligt socialtjänstlagen. Något hinder mot att hyresgarantier beviljas som en form av bistånd enligt socialtjänstlagen finns inte. Det är dock intressant mot bakgrund av att hyresgarantier är särskilt reglerade i 2 kap. 6 § andra stycket lagen om vissa kommunala befogenheter.[1284] Enligt den senare lagen får kommuner ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av en bostadslägenhet fullgörs i syfte att enskilda hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning, om det enskilda hushållets behov av en sådan bostad inte kan tillgodoses på annat sätt. Bestämmelsen kräver, precis som 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, att en behovsprövning görs. Vissa skillnader finns dock mellan de båda bestämmelserna.

För det första är 2 kap. 6 § andra stycket lagen om vissa kommunala befogenheter, till skillnad från 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, inte en rättighet för enskilda. Istället utvidgar bestämmelsen kommunens kompetens på så sätt att kommunen får lämna stöd till enskilda, något som annars vore olagligt enligt den kommunalrättsliga principen om förbud mot understöd till enskilda. Det sagda innebär att bestämmelsen är fakultativ, vilket innebär att kommunen behöver ta initiativ till att tillämpa bestämmelsen. För det andra så skiljer sig rekvisiten för att vara berättigad stöd åt mellan bestämmelserna. En hyresgaranti får enligt 2 kap. 6 § andra stycket lämnas för att ett avtal om hyra av en bostadslägenhet fullgörs i syfte att enskilda hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning. Någon motsvarighet finns av naturliga skäl inte i socialtjänstlagen som är tänkt att omfatta alla olika typer av behov och stöd som enskilda kan tänkas ha. En större flexibilitet finns således vid tillämpningen av socialtjänstlagen, samtidigt som hyresgarantier enligt 2 kap. 6 § andra stycket lagen om vissa kommunala

---

[1284] Se avsnitt 5.6 där hyresgarantier undersöks.

befogenheter särskilt är inriktad på att enskildas behov av just permanentbostad säkerställs.

För det tredje skiljer sig behovsprövningen åt. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket lagen om vissa kommunala befogenheter är det ett hushålls specifika behov av en permanentbostad som inte ska kunna tillgodoses på annat sätt som ligger till grund för om ett hushåll enligt bestämmelsen får beviljas hyresgaranti. Det framgår inte av bestämmelsen om hyresgarantier endast kan komma i fråga när en enskild inte har en permanentbostad, eller om det är tillåtet att bevilja en hyresgaranti för ett hushåll som visserligen har en permanentbostad men som till följd av att den exempelvis inte är tillräckligt stor eller annars inte har tillräckligt god standard och därför behöver byta bostad. Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen ska som bekant istället en individuell behovsprövning där hela den enskildes situation osv. tas med i beaktande.

De båda kommunerna beviljar alltså hyresgarantier som en form av bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. För att undersöka om kommunerna utöver det som framgår av det studerade aktmaterialet beviljar hyresgarantier även enligt 2 kap. 6 § andra stycket lagen om vissa kommunala befogenheter ställdes en fråga till de båda kommunerna. Enhetschefer på de enheter hos de båda kommunerna som arbetade med bistånd i form av boende har besvarat frågan på så sätt att hyresgarantier endast beviljas som en form av bistånd enligt socialtjänstlagen hos de båda kommunerna.[1285] Härnäst analyseras olika former av villkor som socialtjänsten ställer upp för biståndet.

6.5.6 Bistånd villkoras med krav på aktivt bostadssökande

Ett vanligt förekommande villkor som ställs upp nästintill regelmässigt i de ärenden där socialtjänsten beviljar bistånd i form av bostad (inte hyresgarantier) är att enskilda aktivt ska söka boende själva. Ett undantag är de ärenden som handlar om skyddade boenden, där ett villkor om att aktivt söka bostad själv inte ställs upp. Innan blicken vänds mot villkorens utformning i akterna ska något sägas om den rättsliga grunden för dylika villkor. Socialtjänstlagen innehåller inga detaljerade regler om sådana villkor, utöver att enskilda som får försörjningsstöd ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Andra villkor som socialtjänsten ställer upp har istället sin rättsliga grund i egenansvaret som kommer till uttryck primärt i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen genom att bistånd endast kan komma i fråga om den enskilde inte själv eller på annat sätt kan tillgodose sina behov. Att ställa upp villkor om att aktivt söka bostad på egen hand för att vara berättigad bistånd har tillämpats i någon utsträckning sedan i vart fall början av 1990-talet, och ”logiken” bakom kravet är troligen inspirerad av vad som gäller för försörjningsstöd.[1286]

[1285] Detta finns dokumenterat hos författaren.

[1286] Sahlin, 1996, s. 286–287,

I de studerade akterna motiveras inte varför villkor om att aktivt söka bostäder på egen hand tas med. Hur villkoren utformas skiljer sig också åt mellan akterna, och i viss mån tycks villkorens utformning anpassas efter den enskildes situation. Villkoren kan dock sägas komma till uttryck på huvudsakligen två sätt. Dels genom att det ställs upp som ett villkor att den sökande ska ha försökt skaffa bostad själv för att överhuvudtaget ha rätt till bistånd, dels genom ett villkor som innebär att den enskilda behöver söka bostad aktivt för att ha rätt till fortsatt bistånd. När det gäller det förstnämnda framgår det i ett antal ärenden att socialtjänsten utrett vilka åtgärder sökanden själv vidtagit innan en ansökan om bistånd i form av boende lämnas in. Utredningen i denna del syftar till att utreda den enskildes förmåga att själv eller på annat sätt tillgodose sitt behov. I ett antal ärenden beskrivs hur den enskilde sökt bostäder på egen hand på olika sätt, men trots det inte lyckats ordna en bostad. Något som i sin tur i ett antal ärenden talar för att bistånd i form av boende beviljas.[1287]

I två ärenden diskuteras hur den sökande inte gjort vad som kan krävas för att komma i fråga för bistånd, men trots det beviljas bistånd. I det ena ärendet framgår det att sökanden inte bedöms ha ”uttömt sina möjligheter till bostadssökande. [Hen] bedöms trots detta ha fortsatt behov av bistånd referensboende. Detta utifrån [den enskildes] psykiska funktionsnedsättning, som bland annat innebär svårighet för [den enskilde] att bo i flerfamiljshus med den närhet till andra människor som detta innebär.”[1288] Uttalandet kan tolkas som att det som regel krävs att sökande uttömt sina möjligheter att söka bostad själva innan bistånd i form av bostad kan komma i fråga. I det andra liknande ärendet görs en snarlik bedömning:

> [Socialtjänsten] har i sin utredning funnit att [den enskilde] inte gjort det som rimligen kan krävas av den enskilde för att själv lösa sin situation då [hen] inte sökt bostad aktivt. [Hen] har inte lämnat någon redovisning av vilka bostäder [hen] har sökt. [Den enskilde] bedöms inte ha de särskilda svårigheter som krävs för att rätten till bistånd i form av referensboende ska infalla. Samtidigt ar det varit oklarheter om [den enskilde] har fått stöd för att kunna söka bostad aktivt. [Den enskilde] har ej uttömt sina möjligheter men behöver aktivt stöd för att kunna göra det.[1289]

Ett tydligt mönster i aktmaterialet är alltså att enskilda, för att ha rätt till bistånd i form av bostad, ska göra vad de kan för att skaffa bostad på egen hand (eller i vart fall vara aktiva i sitt bostadssökande). Utöver att det ingår som en del av prövningen om rätt till bistånd överhuvudtaget föreligger, ställs det ofta upp villkor för

---

[1287] Bland annat ID 1:10, 1:11, 1:12, 1:21, 1:24, 1:33, 2:31, 2:42 och 2:50
[1288] ID 1:28.
[1289] ID 1:34.

att biståndet ska fortgå att de enskilda aktivt söker bostad på egen hand. Hur detta villkor ställs upp skiljer sig åt mellan kommunerna. I kommun 1 ingår det som en klausul i samtliga hyresavtal som socialtjänsten ingått med enskilda genom formuleringen:

> Hyresgästen skall under tiden han/hon bor i bostaden vara mycket aktiv i sitt bostadssökande och vara inskriven i [kommunens] bostadsförmedling.[1290]

Hos kommun 2 varierar utformningen av villkoret och det är, såvitt går att utläsa ur materialet, inte lika standardiserat. Istället nämns det exempelvis i akterna att den enskilde informerats ”om villkor att själv vara aktivt bostadssökande”.[1291] Ett andra exempel är att socialtjänsten uppmanar enskilda att ”omgående ställa sig i [bostads]kö”.[1292] I ett ärende utvecklas det något genom att den enskilde ”uppmanas att fortsätta leta efter boende genom den kommunala bostadskön, främst i ytterområdena då deras köpoäng är begränsade samt genom privata hyresvärdar. […] Kontinuerlig uppföljning kommer äga rum med familjen gällande deras letande efter annat boende.”[1293]

Generellt är villkoren om aktivt bostadssökande relativt allmänt formulerade, det ställs krav på enskilda att söka bostäder men i många fall inte hur eller i vilken omfattning. Som visats är ett konkret exempel att vara inskriven i bostadsförmedlingen. I ett fall har socialtjänsten utvecklat villkoren genom att den enskilde ”uppmanas intensifiera bostadssökandet till hela Sverige och att skriva ner alla bostäder [hen] söker”.[1294] I ärendet, som rörde en förälder med ett barn som hade planerat umgänge med sin andra förälder, framgår inte att barnets bästa skulle ha beaktats vid villkorets utformning.[1295] I de flesta ärenden anges villkoret dock inte i konkreta termer. I sammanhanget är det en akt som sticker ut, genom att den sökande å ena sidan informerats ”om villkor att vara aktivt bostadssökande” och å andra sidan får rådet att inte ”söka boende via andrahandsmarknaden på t ex Blocket som dels kan vara olaglig och dels inte ger någon bestående trygghet i att boendet får behållas eller att inte överhyra tas ut”.[1296] Det är avslutningsvis inte helt tydligt om och hur villkoren om att söka bostad själv anpassas mot bakgrund av den enskildes situation. Ett mönster som framgår från kommun 2 är dock att i de ärenden där sökanden har sociala problem såsom psykisk ohälsa eller missbruk,

---

[1290] ID 1:1–8 samt 1:10–39.
[1291] ID 2:1.
[1292] ID 2:2.
[1293] ID 2:17.
[1294] ID 1:17.
[1295] Jfr (det ovan refererade) JO:s beslut den 29 juni 2018, dnr 1126-2017.
[1296] ID 2:1.

så ställs villkoret inte upp i samma utsträckning som i situationer där sökanden inte har dylika problem.

Sammanfattningsvis framgår det av akterna att det så gott som regelmässigt ställs upp någon typ av villkor att själv söka bostäder, antingen för att vara berättigad bistånd eller för att få behålla biståndet. Villkorets utformning skiljer sig åt mellan kommunerna och mellan akterna, något som kan tyda på att det anpassas efter den enskildes situation, men det är svårt att belägga med hänsyn till det begränsade materialet. Inte heller är det tydligt hur villkoret kontrolleras och följas upp. Utöver krav på att söka bostäder förekommer även andra typer av villkor, bland annat att följa vårdplan, acceptera tillsyn samt olika former av ordningsregler, något som diskuteras vidare i nästa avsnitt.

6.5.7 Bistånd villkoras i form av vårdplan, tillsyn och ordningsregler

Ett återkommande villkor i akterna är att socialtjänsten ställer krav på att den enskilde ska följa någon form av vårdplan eller acceptera olika former av tillsyn. I samtliga hyresavtal som kommun 1 ingått med enskilda ingår följande klausul i avtalet: ”Hyresgästen är under hyrestiden skyldig att hålla kontakt/ta emot besök av boendepedagog och boendesekreterare.”[1297] Något motsvarande villkor ställs inte upp regelmässigt av kommun 2. Däremot förekommer andra typer av villkor hos såväl kommun 1 som kommun 2. I förhållande till enskilda som beviljas bistånd i form av boende och har någon form av missbruk eller liknande social problematik tycks dessa villkor omfatta krav på att fullfölja vårdplan eller annan rehabilitering. Ett exempel på hur sådana villkor formulerats är: ”[b]iståndet beviljas under förutsättning att [den enskilde] följer vårdplanen som görs med socialsekreterare i Vuxenenheten”.[1298] I ett ärende framgår det att den enskilde är föremål för bistånd i form av psykosocialt stöd och drogtester, och att en ”förutsättning för att bistånd till träningslägenhet kan beviljas är att [den enskilde] följer uppgjord arbetsplan med Vuxenenheten”. Därtill framgår det att den enskilde beviljas bistånd i form av ”träningslägenhet med kopplat bistånd till kontaktperson som stöd i boendet och drogfrihet”.[1299] I den plan som upprättas ingår också ibland att ta emot hembesök, exempelvis en gång i veckan av en så kallad boendepedagog.[1300]

I ett mindre antal ärenden från kommun 2 har handlingsplaner upprättats. Det anges inte uttryckligen att det är ett villkor för biståndet att följa handlingsplanerna, men med tanke på hur planerna är uttryckta så uppfattas de i vart fall som förpliktande. Några exempel på vad dessa handlingsplaner innehåller är:

[1297] ID 1:1–8 samt 1:10–39.
[1298] ID 1:2, 1:5.
[1299] ID 1:6.
[1300] ID 1:7.

- Regelbundna drogtest och Peth-prov[1301]
- Hembesök i bostaden av personal från socialtjänsten[1302]
- Deltagande i öppenvårdsprogram[1303]
- Kontakt med frivården[1304]

Villkor om drogtester kan diskuteras utifrån skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp.[1305] Gemensamt för de akter som innehåller handlingsplaner eller dylikt är att de enskildas inställning till planernas innehåll inte framgår. Istället framgår det exempelvis att "[den enskilde är informerad och införstådd i samtliga villkor för ett boende med andrahandskontrakt. Innehållet i handlingsplanen syftar till att ge [den enskilde] stöd för ett fungerande boende".[1306]

Utöver villkor som de nu nämnda förekommer även villkor som benämns som ordningsregler. De är av varierande karaktär hos de båda kommunerna, men relativt lika inom respektive kommun, med vissa undantag. Bland dessa ordningsregler återfinns både sedvanliga hyresavtalsvillkor såsom att vårda bostaden, att inte störa grannar, att inte placera föremål i portgångar osv. Det förekommer dock också villkor som ur rättslig synpunkt kan diskuteras. Ett exempel på sådant villkor är ett förbud mot att ha inneboende i bostaden, något som finns med i samtliga hyresavtal från kommun 1.[1307] Villkoret kan diskuteras i ljuset av 12 kap. jordabalken. Av 12 kap. 41 § jordabalken följer att en hyresgäst inte får inrymma utomstående personer i lägenheten, om det kan medföra men för hyresvärden. Bestämmelsen är tvingande och innebär att avtalsvillkor som strider mot bestämmelsen inte är giltiga. Det är således inte tillåtet att förbjuda exempelvis inneboende generellt, utan hyresgästen har rätt att inrymma utomstående, så länge det inte innebär men för hyresvärden.[1308]

Ett andra exempel är det inte är tillåtet att använda alkohol eller andra droger i bostaden.[1309] I några ärenden är det inte heller tillåtet att vara påverkad av alkohol eller andra droger i bostaden.[1310] Ytterligare ett exempel på en ordningsregel som förekommer är att husdjur är förbjudna.[1311] Enligt 12 kap. 24 och 25 §§ jordabalken ska hyresgästen vårda lägenheten och iaktta sundhet, ordning och gott skick. Det är vanligt att hyresavtal innehåller ordningsregler. Sådana

---

[1301] ID 2:7. Peth-prov är en form av prov som kan påvisa hög alkoholkonsumtion.
[1302] ID 2:7 och 2:27.
[1303] ID 2:47.
[1304] ID 2:47.
[1305] Se analys i avsnitt 6.6.4 och 6.6.5 nedan.
[1306] ID 2:7.
[1307] ID 1:1–8 samt 1:10–39.
[1308] Se Björkdahl, 2018, s. 261–263 om bland annat vad som kan utgöra sådana men.
[1309] ID 1:1–2, 1:4–7.
[1310] ID 1:2, 1:5 och 1:6.
[1311] ID 1:1–8 samt 1:10–39.

ordningsregler bör dock vara skäliga, och det kan diskuteras om husdjursförbud (i ”vanliga” lägenheter) och alkoholförbud kan anses vara skäliga hyresavtalsvillkor.

En fråga som aktstudien väckt och som saknar tydligt rättsligt svar handlar om förhållandet mellan ingångna hyresavtal och eventuella villkor som socialtjänsten ställer upp som villkor för biståndet. Ska dessa betraktas enbart som offentligrättsliga villkor för bistånd – eller också som avtalsvillkor i hyresavtalsförhållandet? I denna bemärkelse är förhållandet och gränserna mellan jordabalken och socialtjänstlagen inte tydligt.

Liksom avseende villkoren som handlar om att aktivt söka boende på egen hand framgår det inte på vilket sätt andra typer av villkor följs upp, och vad som händer om enskilda inte följer uppsatta vårdplaner eller ordningsregler. Att uppföljning ska göras framgår dock explicit i flera ärenden. Därtill är samtliga bistånd begränsade i tid.

6.5.8 Bistånd i form av bostad tidsbegränsas

Samtliga boenden som beviljats i de studerade akterna är tidsbegränsade. Formerna för tidsbegränsning skiljer sig åt mellan de båda kommunerna och mellan akterna. Samtliga hyresavtal i kommun 1 är tidsbegränsad med relativt sett kort tid, runt en månad. Skrivelsen om tidsbegränsningen i avtalen kompletteras dock med att avtalet, om det inte sägs upp, förlängs automatisk med en månad, dock längst till ett visst datum vilket i majoriteten av ärendena är sex månader senare. Uppsägningstiden anges till en vecka. I det här sammanhanget bör det nämnas att 12 kap. jordabalken innehåller regler om uppsägningstider som är tvingande.

Detta kombineras regelmässigt med att biståndet tidsbegränsas, i de allra flesta fall på sex månader. Det senare uttrycks i biståndsbeslutet genom att giltighetsperioden för beslutet anges med start- respektive slutdatum. I flera av ärendena har sökandena redan bott i lägenheterna under en viss tid och besluten avsåg således en förlängning. I dessa fall upprättades också ett nytt hyresavtal, där det framgick dels när avtalet först ingicks, dels att avtalet förlängs med ytterligare en viss tid. Uppsägningstiden anges även i dessa avtal till en vecka. Det framgår inte explicit av akterna från kommun 1 om det ingåtts överenskommelser om avstående från besittningsskydd, men troligen görs det regelmässigt för samtliga hyresavtal.

Kommun 2 hanterar frågorna delvis annorlunda. Samtliga hyresavtal med ett par undantag löper i kommun 2 tillsvidare. Uppsägningstiden anges till tre månader. I samtliga ärenden framgår att en överenskommelse om avstående från besittningsskydd gjorts. Biståndet tidsbegränsas istället genom att själva beslutet om bistånd innehåller en tidsbegränsning. Det utrycks på så sätt att biståndet beviljas från och med ett visst datum, till och med ett visst datum. Hur lång tid det rör sig om varierar mellan olika ärenden och motiveras inte särskilt annat än i undantagsfall. Biståndstiderna varierar från två månader till ett år och elva månader.

I ett antal ärenden har det rört sig om långa hyresförhållanden, uppemot nio till tolv år.[1312] Dessa ärenden har hanterats likadant som de övriga ärendena. Det innebär att enskilda som bott i samma lägenhet under många år fortsätter bli föremål för utredning och beslut hos socialtjänsten.

Det finns i jordabalken inget rättsligt hinder mot denna hantering, men lämpligheten kan diskuteras. Som huvudregel har hyresgäster besittningsskydd till en hyreslägenhet. Syftet med besittningsskyddet är att trygga enskildas boende från att hur som helst bli av med sina bostäder. Avstående från besittningsskyddet är tillåtet under förutsättning att bestämmelserna i 12 kap. jordabalken beaktas, som huvudregel genom godkännande av hyresnämnden (vilket alltså regelmässigt görs hos kommun 2). Det kan dock diskuteras om det är skäligt att bo i en lägenhet utan besittningsskydd under så lång tid som är fallet i vissa av de studerade akterna. I sammanhanget är det värt att nämna att det enligt 12 kap. 37 § jordabalken är möjligt för en kommun som hyrt ut en lägenhet i andra hand att överlåta hyresrätten till en enskild, om hyresnämnden lämnar tillstånd till överlåtelsen. Sådant tillstånd skall lämnas, om överlåtelsen kan ske utan påtaglig olägenhet för hyresvärden. Tillståndet kan förenas med villkor, som exempelvis säkerhet i någon form.[1313]

En fråga som aktualiseras i ett antal ärenden är upphörande av hyresförhållanden. Det framgår inte av akterna vad som hänt med de personer där hyresförhållandena upphört. Det begränsade antalet och det faktum att de flesta upphörande inte beror på exempelvis avtalsbrott från den enskilde gör att några generella slutsatser inte kan dras om detta. Bland de akter där det framgår att boendet har upphört har det rört sig om följande orsaker:

- den enskilde skaffat boende på egen hand
- kontraktet övergått till ett förstahandskontrakt med fastighetsägaren
- den enskilde har avlidit, eller
- den enskilde har hyrt ut bostaden i tredje hand utan tillstånd.

Som visats använder sig socialtjänsten regelmässigt av tidsbegränsningar i olika former för att tidsbegränsa biståndstid och hyrestid. I vissa fall har dock enskilda bott i hyreslägenheter med socialtjänsten som hyresvärd under mycket lång tid, upp emot tolv år.

Ett antal frågor låter sig mot bakgrund av undersökningen avseende socialtjänsten ansvar för boendefrågor ställas. I de kommande avsnitten analyseras därför rättsliga konfliktytor som aktualiserats i studiet av bistånd för boendekostnader och bistånd i form av boende.

[1312] ID 2:26 och 2:37.

[1313] Cederstierna, Nils, Jordabalk (1970:994) 12 kap. 37 §, Karnov 2022-04-01 (JUNO).

6.6 Rättsliga konfliktytor avseende socialtjänstens ansvar för boendefrågor

6.6.1 Helt bostadslös och individuell behovsprövning

Högsta förvaltningsdomstolen har alltså i 1990 och 2004 års mål tolkat socialtjänstlagen på så sätt att socialtjänsten har ett ansvar att tillhandahålla bostad åt enskilda i vissa fall, särskilt när för enskilda som är helt bostadslösa och har speciella svårigheter att skaffa bostad själv.[1314] Hushållet i RÅ 1990 ref. 119 bodde vid ansökningstillfället hos släktingar och vänner, men vid tiden för domen i en husvagn som kommunen ordnat. I RÅ 2004 ref. 130 framgår att hushållet hade bott i två husvagnar. Av kammarättspraxis följer att Högsta förvaltningsdomstolens skrivning om helt bostadslös och speciella svårigheter uppfattas av kammarrätterna näst intill som två rekvisit som ska vara uppfyllda för att rätt bistånd i form av bostad ska föreligga. Som visats ovan har kammarrätterna i princip tolkat rättsläget så att *helt bostadslös* är synonymt med att sakna tak över huvudet. Exempelvis har det i flera fall tolkats så att tillfälliga boenden exempelvis i form av vandrarhem, olika former av ”akutboenden”, patienthotell, rättspsykiatrisk vård, boende hos föräldrar (trots att den enskilde är vuxen), andrahandsboende, trångboddhet (en familj om två vuxna och tre barn på 25 kvadratmeter), inneboende hos vänner och släktingar, boende hos f.d. maka/make samt otillåtet andrahandsboende inneburit att den enskilde *inte* bedömts vara helt bostadslös, och därmed inte haft rätt till bistånd i form av bostad.[1315] Av aktstudien framgår inte hur de två kommuner som inkluderats i studien förhåller sig till ”helt bostadslös” (även om det i enstaka fall framgår att behovet av bostad ansågs löst genom exempelvis inneboende och liknande).

I såväl media som tidigare studier har det uppmärksammats att andra kommuner än de två som inkluderats i denna studie har antagit riktlinjer om hur

---

[1314] RÅ 1990 ref. 119, RÅ 2004 ref. 130 samt HFD 2022 ref. 46.

[1315] Kammarrätten i Göteborgs dom den 27 april 2012 i mål nr 336-12, Kammarrätten i Göteborgs dom den 22 oktober 2012 i mål nr 5112-12, Kammarrätten i Göteborgs dom den 18 juni 2014 i mål nr 7367-13, Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 september 2015 i mål nr 6780-14, Kammarrätten i Göteborgs dom den 21 juni 2016 i mål nr 6213-15, Kammarrätten i Göteborgs dom den 9 juni 2017 i mål nr 5086-16, Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 maj 2019 i mål nr 36-19, Kammarrätten i Sundsvalls dom den 8 juli 2013 i mål nr 1242-13, Kammarrätten i Jönköpings dom den 7 april 2014 i mål nr 3567-13, Kammarrätten i Jönköpings dom den 31 maj 2017 i mål nr 854-17, Kammarrätten i Jönköpings dom den 27 februari 2019 i mål nr 3455-18, Kammarrätten i Stockholms dom den 1 november 2017 i mål nr 3437-17, Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 maj 2022 i mål nr 982-22 och Kammarrätten i Sundsvalls dom den 3 juli 2023 i mål nr 1068-22.

socialtjänstlagen ska tolkas avseende bistånd i form av boende.[1316] Ett exempel är den vägledning avseende bistånd i form av boende som Malmö stad beslutade om under 2019.[1317] I vägledningen konstateras inledningsvis följande:

> Vägledningen innebär inte någon inskränkning i den enskildes rätt få en individuell prövning av sin ansökan. Socialtjänstlagen förutsätter att det i varje enskilt fall görs en individuell bedömning av rätten till bistånd.[1318]

Därefter följer dock att enskilda, för att ha rätt till bistånd, bland annat ska

> vara helt bostadslös (sakna ”tak över huvudet”).[1319]

Skrivningen helt bostadslös är hämtad från Högsta förvaltningsdomstolens praxis, men preciseras av Malmö stad som att sakna tak över huvudet. Denna tolkning kan inte utläsas ur Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden. Den tolkning som Malmö stads vägledning och kammarättspraxis ger uttryck för väcker en principiellt viktig rättslig fråga, nämligen hur socialtjänstlagens krav på individuell behovsprövning förhåller sig till kriteriet som bildats i praxis om att vara helt bostadslös eller att ”sakna tak över huvudet” för att ha rätt bistånd i form av boende.

Vid en prövning om rätt till bistånd föreligger ska enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen en individuell behovsprövning alltid göras. Den individuella behovsprövningen ska utgå från bestämmelsens ordalydelse, med innebörden att den som inte kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Detta innebär att enskilda som har behov av bistånd för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå, och inte kan tillgodose detta behov själva eller på annat sätt få behovet tillgodosett, har rätt till bistånd. Tolkningen om att endast personer som är helt bostadslösa har rätt till bistånd i form av bostad riskerar att inskränka den rätt till bistånd som enskilda har enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Ett exempel för att synliggöra detta är det ovan refererade kammarrättsavgörandet där en familj om två vuxna och tre barn som bodde på 25 kvadratmeter nekades bistånd i form av boende. Familjen var utan tvekan trångbodd och

---

[1316] Kjellbom, Pia, *Socialtjänsten gör fel – hemlösa ska få hjälp*, SvD https://www.svd.se/a/jdgxgL/socialtjansten-gor-fel-hemlosa-har-ratt-till-hjalp, hämtad den 28 juni 2022 och Runquist, 2021.

[1317] Malmö stad, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, *Vägledning bistånd boende och nödbistånd*, den 23 maj 2019. Riktlinjen har uppmärksammats av bland annat Runquist, 2021.

[1318] Malmö stad, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, *Vägledning bistånd boende och nödbistånd*, den 23 maj 2019.

[1319] Malmö stad, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, *Vägledning bistånd boende och nödbistånd*, den 23 maj 2019.

bostaden var inte av sådan standard avseende dess storlek att hushållet tillförsäkrades en skälig levnadsnivå.[1320] Enskilda vars nuvarande boendesituation inte tillförsäkrar dem en skälig levnadsnivå kan alltså vara i behov av bistånd i form av boende för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Vid en individuell behovsprövning ska den enskildes behov för att uppnå skälig levnadsnivå och den enskildes möjligheter att själv tillgodose sitt behov eller på annat sätt få dem tillgodosedda ligga till grund för den individuella behovsprövningen. Avseende bistånd i form av bostad bör detta innebära att den enskildes behov av bostad för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå, och den enskildes faktiska möjligheter att själv tillgodose behovet eller på annat sätt få dem tillgodosedda, ligger till grund för prövningen. Genom att neka bistånd redan på den grunden att den enskilde inte är helt bostadslös föregås den individuella behovsprövningen som ska göras enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

En bedömning med utgångspunkt i den enskildes behov – i detta fall en bostad som tillförsäkrar den enskilde en skälig levnadsnivå – och den enskildes möjligheter att själv tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt hade inneburit en fullständig individuell behovsprövning. Att en sådan prövning bör göras motiveras också av att bostäder är något som socialtjänsten ska ägna sig åt. Stöd för detta hittas bland annat i 2 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen där det framgår att socialtjänsten i sin verksamhet ska främja den enskildes rätt till bostad. Därtill ingår en bostad av rimlig standard i skälig levnadsnivå och Högsta förvaltningsdomstolen har som diskuterats ovan tolkat 4 kap. 1 § socialtjänstlagen så att det omfattar en skyldighet för socialtjänsten att ordna bostad åt enskilda i vissa fall.[1321] Därtill är det i sammanhanget viktigt att komma ihåg att socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver samt socialtjänstlagens övriga mål, principer och utgångspunkter.

Innan frågor om ”speciella svårigheter” analyseras ska något också sägas avseende beslut om att avslå bistånd i form av bostad med hänvisning till att enskilda har beviljats boende av mer tillfällig karaktär, vilket förekommer i kammarrättspraxis. Högsta förvaltningsdomstolens praxis, som kommer till tydligast uttryck i RÅ 1994 not 574, som gällde ett olikkönat par som beviljats boende på ett härbärge, innebär boendet tillfälligt boende i härbärgen och liknanden kan accepteras under en övergångsperiod men att bistånd i form av bostad av högre standard ska beviljas efter denna period. Att regelmässigt avslå ansökningar om bistånd i form av bostad på grunden att sökanden beviljats olika former av akuta boendelösningar (och därmed inte är ”helt bostadslös”) tycks därmed oförenligt med Högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis.

[1320] Kammarrätten i Göteborgs dom den 22 oktober 2012 i mål nr 5112-12. Att en bostad av viss storlek ingår i skälig levnadsnivå, se RÅ 2008 ref. 21.
[1321] RÅ 2008 ref. 21, RÅ 1990 ref. 119, RÅ 2004 ref. 130 samt HFD 2022 ref. 46.

6.6.2 Speciella svårigheter och social och strukturell hemlöshet

Det andra ”kriteriet” som Högsta förvaltningsdomstolen har tolkat in i bedömningen avseende enskildas rätt till bistånd i form av bostad är att den enskilde ska ha speciella svårigheter att på egen hand skaffa en bostad. Av tidigare studier framgår, som redan tidigare nämnts, att flera kommuner i sin tillämpning av socialtjänstlagen har gjort en uppdelning mellan *strukturellt hemlösa* och *socialt hemlösa*.[1322] En sådan uppdelning saknar förankring i rättskällorna och framgår inte heller av det aktmaterial som undersökts i denna avhandling, men förtjänar ändå att kommenteras ur ett rättsvetenskapligt perspektiv. Med strukturell hemlöshet förstås personer som är hemlösa på grund av ”strukturella orsaker” (exempelvis brist på billiga bostäder eller knappa ekonomiska resurser), medan social hemlöshet handlar om personer som är hemlösa till följd av ”sociala orsaker” som är förknippade med individen (exempelvis hälsorelaterade orsaker, missbruk osv.). Frågan har ställts på sin spets bland annat i samband med Malmö stads ovan nämnda vägledning om bistånd i form av boende.[1323] I vägledningen går att läsa att enskilda för att ha rätt till bistånd, utöver att vara helt bostadslösa (sakna ”tak över huvudet”) även ska

> ha speciella svårigheter att skaffa en egen bostad (avser speciella svårigheter för den enskilde, inte de allmänna svårigheter som råder i en kommun med stor bostadsbrist […])

Kriteriet är som synes hämtat från den praxis som utvecklats av Högsta förvaltningsdomstolen. Malmö stöd preciserar dock kriteriet: *speciella svårigheter* ska vara speciella svårigheter för den enskilde – ”allmänna svårigheter att skaffa sig en bostad” är inte tillräckligt för att ha rätt till bistånd i form av boende. Avseende speciella svårigheter framgår av Malmö stads vägledning vidare att i

> rättspraxis har angetts att vissa fall av psykisk sjukdom, missbruk, vräkningshistorik eller betydande skulder kan vara speciella svårigheter. När det gäller skulder så ska dessa omöjliggöra för den enskilde att skaffa en bostad. Svårigheterna ska innebära att den enskilde inte själv kan/förmår att skaffa boende.

En fråga är hur kravet på ”speciella svårigheter” ska förstås i förhållande till socialtjänstlagens bestämmelser. En rimlig tolkning är att det handlar om en precisering av egenansvaret. En annan fråga är hur domstols- och socialtjänstpraktiken, i detta fall hos Malmö stad, förhåller sig till Högsta förvaltningsdomstolens

---

[1322] Se exempelvis Sahlin, 2020b.

[1323] Se Malmö stad, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, *Vägledning bistånd boende och nödbistånd*, den 23 maj 2019.

avgöranden gällande vilka situationer som ska anses utgöra sådana speciella svårigheter. I såväl Malmö stads vägledning som domstolspraxis från kammarrätter används som framgår ovan samma uttryck som Högsta förvaltningsdomstolen använt, dvs. speciella svårigheter att skaffa bostad på egen hand. Med stor sannolikhet tillämpas dessa ”krav” dock mer restriktivt än vad Högsta förvaltningsdomstolens domar från 1990 och 2004 ger uttryck för.

Det är som ovan noterats svårt att utläsa vad Högsta förvaltningsdomstolen avser med speciella svårigheter och exempel på speciella svårigheter går inte att utläsa ur Högsta förvaltningsdomstolens domar från 1990 och 2004. I RÅ 1990 ref. 119 var det fråga om en ensamstående kvinna med fyra barn. Kvinnan hade en hyresskuld sedan tidigare och personer i hushållet hade viss sjukdomshistorik. Kvinnan var självförsörjande genom pension. I RÅ 2004 ref. 130 var det fråga om en familj bestående av två vuxna och sju barn. De hade kommit till Sverige förhållandevis nyligen, hade viss sjukdomshistorik och det framfördes att särskilt barnen var psykiskt påverkade av det trånga boendet som de för tillfället vistades i. Det är alltså inte tydligt att de enskilda i 1990 och 2004 års mål hade sådan social problematik som idag tycks krävas för att vara berättigad bistånd i form av bostad. Snarare tycks det, i vart fall avseende hushållet i 2004 års mål, vara fråga om vad som idag skulle kallas strukturell hemlöshet.

I 2022 års mål, som gällde rätt till bistånd i form av bostad för enskild med god man, menade Högsta förvaltningsdomstolen att ”sådana speciella svårigheter kan exempelvis föreligga till följd av att den enskilde lider av psykisk sjukdom, har en missbruksproblematik eller har betydande ekonomiska problem”. Det är oklart vilket stöd Högsta förvaltningsdomstolen har för dessa exempel, vilken betydelse uttalandet har för målets utgång och i vilken uträckning uttalandet har betydelse för rättsläget.

Att ställa upp ett krav om att den enskilde ska ha *speciella svårigheter att skaffa bostad på egen hand* innebär att enskilda som har behov av bistånd och inte själva kan tillgodose behoven eller få dem tillgodosedda på annat sätt, trots detta riskerar att inte beviljas bistånd om svårigheterna att skaffa bostad inte kvalificeras till ”speciella”. Detta kan ifrågasättas utifrån ordalydelsen i 4 kap. 1 § där den enskildes behov och möjligheter att själv tillgodose sina behov ska stå i centrum. En hemlös persons behov av en bostad kan vara lika stort oberoende av om personen bedöms ha *speciella* svårigheter med att ordna bostad på egen hand eller inte. Kravet på speciella svårigheter såsom det kommit att tolkas i kammarrätter och vissa kommuner kan således beskrivas som en utvidgning av egenansvaret som kommer till uttryck i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Därmed innebär det också en inskränkning av rätten till bistånd för enskilda. Av bestämmelsen ska egenansvaret bedömas mot bakgrund av om den enskilde själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt. Vad som bör prövas är därmed om den enskilde faktiskt kan tillgodose sina behov (eller få dem tillgodosedda på annat sätt) – inte om den enskilde i fråga har speciella svårigheter eller inte. Kravet på speciella svårigheter

innebär alltså inte en prövning av om den enskilde *kan tillgodose* sina behov utan en prövning om den enskilde *borde kunna tillgodose* sina behov.

En jämförelse kan här göras med försörjningsstöd och krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande. Enskilda som inte kan försörja sig men som kan arbeta behöver stå till arbetsmarknadens förfogande för att ha rätt till försörjningsstöd. Det innebär i princip att vara inskriven hos arbetsförmedlingen och göra vad man kan för att bli självförsörjande. Skulle samma logik som för bistånd i form av bostad tillämpas – dvs. att endast personer med speciella svårigheter att skaffa ett arbete kan komma i fråga för försörjningsstöd – skulle utfallet bli att enskilda som *borde kunna skaffa ett jobb* (men som inte får något jobb) inte beviljas försörjningsstöd. En sådan tolkning och tillämpning skulle urholka socialtjänstens karaktär av det yttersta skyddsnätet avseende enskildas försörjning. Samma sak torde gälla även avseende bistånd i form av bostad.

Det tycks således finnas en uppfattning i vissa kommuner att enskilda som är så kallat socialt hemlösa omfattas av socialtjänstens ansvar medan personer som är så kallat strukturellt hemlösa faller utanför socialtjänstens ansvar. En sådan uppdelning mellan enskilda i olika på förhand bestämda grupper saknar lagstöd och är inte förenlig med socialtjänstlagens utgångspunkter och principer. Det skulle innebära att vissa gruppers behov sätt före andra gruppers. Begreppen saknar rättsliga definitioner och om omsatt i praktisk tillämpning av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen riskerar det att leda till en tillämpning som därmed inte är förenlig med lagstiftningen. Därutöver är det otydligt vad speciella svårigheter betyder och vilka svårigheter som kvalificeras att vara speciella, vilket riskerar att leda till oförutsebarhet i rättstillämpningen.

6.6.3 Egenansvar, andra aktörers ansvar och det yttersta ansvaret

En utgångspunkt för att enskilda ska ha rätt till bistånd är att den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov eller på annat sätt kan få dem tillgodosedda. Som utgångspunkt har enskilda alltså ett egenansvar för att tillgodose sina behov av bostad. Det kan göras genom att ge sig ut på bostadsmarknaden och köpa en bostad eller att ingå ett hyreskontrakt. Det kan också innebära att stöd från andra aktörer ska sökas i första hand, exempelvis bostadsstöd enligt socialförsäkringsbalken osv. Som visats i kapitel 5 har kommunerna därtill befogenheter som kan användas för att främja bostadsförsörjningen vilket innebär att enskilda, beroende på var i landet man befinner sig, kan vänta sig olika typer av stöd från kommunernas sida. Vilka krav som kan ställas på enskilda för att beviljas bistånd i form av bostad är dock inte tydligt.

Viss vägledning kan hittas i domstolsavgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen och kammarrätter. Enskilda med god man har enligt Högsta förvaltningsdomstolen inte självklart rätt till bistånd i form av bostad, då den gode mannen förväntas kompensera den enskildes svårigheter och bistå huvudmannen med stöd

att skaffa bostad.[1324] Om enskilda med vissa andra insatser från socialtjänsten, exempelvis boendestöd, kan förväntas ordna en bostad har det av kammarrätter likaså bedömts att rätt till bistånd i form av bostad inte föreligger.[1325] Som visats i kapitlet har kammarrätterna i vissa fall bedömt att det faktum att den enskilde sökt bostäder på egen hand innebär att denne inte saknar speciella svårigheter att ordna bostad på egen hand.[1326] Det sistnämnda samtidigt som en förutsättning för att ha rätt till bistånd för boende är att den enskildes uttömt sina möjligheter att skaffa bostad själv, något som i flera kammarrättsavgöranden inneburit att på egen hand söka bostäder.[1327] Att enskilda varit självförsörjande eller haft egen inkomst har i vissa fall enligt kammarrätterna talat emot en rätt till bistånd i form av boende, vilket kan jämföras med RÅ 1990 ref. 119 där den enskilde var självförsörjande genom pension.[1328]

Rätten till bistånd i form av bostad behöver också förstås i ljuset av socialtjänstens yttersta ansvar för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver. Inte sällan, inklusive i rättspraxis, hänvisas till att socialtjänsten inte är skyldig att ordna bostäder åt enskilda ”i allmänhet”.[1329] Istället, anges det, regleras frågor om bostadsförsörjning i annan ordning, framför allt i bostadsförsörjningslagen. Principen om det yttersta ansvaret, som regleras i 2 kap. 1 § socialtjänstlagen, innebär i korthet att socialtjänstens ansvar tar vid där andra aktörers ansvar slutar.[1330] För att ringa in socialtjänstens ansvar behöver således andra aktörers ansvar fastställas. Såsom undersökningen av kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen visat är kommunerna genom sitt bostadsförsörjningsansvar idag inte skyldiga att ordna bostäder åt enskilda i allmänhet.

Att socialtjänstens ansvar skulle inskränkas på detta område med hänvisning till det yttersta ansvaret kan således ifrågasättas – någon annan har ju inte ansvar för att ordna bostad åt enskilda i behov. Därtill finns starkt rättsligt stöd för att en bostad av viss standard ingår i begreppet skälig levnadsnivå och att det i

---

[1324] HFD 2022 ref. 46.

[1325] Kammarrätten i Göteborgs dom den 3 maj 2017 i mål nr 6587-16.

[1326] Kammarrätten i Göteborgs dom den 27 juni 2017 i mål nr 6818-16 och Kammarrätten i Stockholms dom den 24 april 2018 i mål nr 6809-17.

[1327] Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 mars 2014 i mål nr 3357-13, Kammarrätten i Göteborgs dom den 4 juni 2014 i mål nr 212-14 och Kammarrätten i Jönköpings dom den 4 mars 2015 i mål nr 2354-14.

[1328] Kammarrätten i Stockholms dom den 28 april 2014 i mål nr 6848-13, Kammarrätten i Stockholms dom den 8 april 2016 i mål nr 126-16, Kammarrätten i Göteborgs dom den 19 oktober 2012 i mål nr 4878-12 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 3 maj 2017 i mål nr 6587-16.

[1329] Se exempelvis RÅ 2004 ref. 130.

[1330] Se vidare avsnitt 6.2.1 ovan.

socialtjänstens ansvar ingår att arbeta med bostadsfrågor.[1331] Att hänvisa till att någon annan ”borde” vara ansvarig inskränker således socialtjänstens yttersta ansvar.

6.6.4 Villkorande av bistånd enligt socialtjänstlagen

I linje med kommunens yttersta ansvar och principen om egenansvar är rätten till bistånd inte villkorslöst. När det gäller försörjningsstöd är det uttryckligen reglerat i 4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen att den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Att stå till arbetsmarknadens förfogande innebär enligt lagmotiven att vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.[1332] Därtill ska den enskilde vara aktiv i sitt arbetssökande, exempelvis genom att regelbundet ansöka om arbeten.[1333] Andra åtgärder kan vara att delta i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program m.m.[1334] Sedan april 2021 framgår vidare att det i att stå till arbetsmarknadens förfogande ingår att, vid behov, delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. Genom att bara de som kan arbeta men inte försörja sig omfattas ska sådana krav inte ställas på sökande som på grund av sociala eller medicinska skäl inte kan arbete eller om den sökandes arbetsförmåga eller liknande först behöver utredas.[1335] Vidare har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande om det finns godtagbara skäl. Av förarbetena framgår att avsikten var att vad som är godtagbara skäl ska avgöras från fall till fall, och två exempel som anges är sjukdom i familjen eller andra trängande familjeangelägenheter.[1336]

Att bistånd inte är villkorslöst har lång historia[1337] och är avseende försörjningsstöd ett tydligt uttryck för arbetslinjen.[1338] De som kan arbeta ska arbeta och därmed även bidra till samhället.[1339] Villkorandet har även ett tydligt paternalistiskt perspektiv genom att det anses bättre för den enskilde att försörja sig själv än att få stöd av det allmänna.[1340] Villkoren är i stor utsträckningen ett uttryck för principen om egenansvar som är framträdande i rätten till försörjningsstöd för

---

[1331] Se RÅ 2004 ref. 130 men också bland annat RÅ 1988 ref. 137. Se också den ovan diskuterade bestämmelsen 3 kap. 2 § andra stycket socialtjänstlagen.
[1332] Prop. 2015/16:136, s. 28.
[1333] Prop. 2015/16:136, s. 28.
[1334] Prop. 2015/16:136, s. 28.
[1335] Prop. 2015/16:136, s. 28.
[1336] Prop. 2015/16:136, s. 28.
[1337] Se även föregångarna till dagens bistånd i kapitel 2 ovan.
[1338] Jfr Junstav, 2008.
[1339] Jfr Watts, Fitzpatrick, 2018, s. 129–131.
[1340] Jfr Watts, Fitzpatrick, 2018, s. 131–134.

boendekostnader. Egenansvaret som alltså innebär att enskilda själva har ansvar för sin situation får till följd att den enskilda är skyldig att göra vad hen kan för att försörja sig själv.

Villkorandet riskerar att få negativa konsekvenser för enskilda om villkoren tillämpas alltför strikt. Detta gäller särskilt i förhållande till rätten till bostad och enskildas boendesituation. Om en biståndstagare inte stått till arbetsmarknadens förfogande i den utsträckning som bedöms tillräcklig, och därmed inte har rätt till försörjningsstöd, riskerar den enskilde att inte kunna betala för sitt boende. En sådan avvikelse kan på sikt leda till att den enskilde förlorar sitt hem. Mot bakgrund av hur central bostaden är för att kunna leva ett värdigt liv är det viktigt att detta perspektiv tas hänsyn till i utformandet av villkoren för bistånd.

När socialtjänsten ordnar boende åt enskilda är det fråga om bistånd för livsföringen i övrigt. Sådant bistånd omfattas alltså inte av kravet på att den enskilda står till arbetsmarknadens förfogande. Det finns dock inget rättsligt hinder mot att socialtjänsten ställer upp villkor även avseende bistånd för livsföringen i övrigt, något som också sker i praktiken. Sådana villkor motiveras genom att de konkretiserar principen om egenansvar. Hur sådana villkor ska utformas är inte reglerat i lag och endast begränsad vägledning om det finns i rättskällorna.

Ett mål från Förvaltningsrätten i Stockholm från 2018, som uppmärksammats i tidigare studier,[1341] får här belysa frågan om villkor avseende bostad som socialtjänsten ordnat.[1342] Målet rörde en ensamstående kvinna med tre barn. Familjen hade sedan februari 2014 beviljats olika tillfälliga boenden enligt socialtjänstlagen. I oktober 2017 beslutade socialtjänsten att familjen fick bo i en tillfällig bostad fram till och med februari 2018, uttryckt som att socialtjänsten gav familjen fyra månaders ”rådrum” med att på egen hand hitta en bostad. För denna tid ställdes två villkor upp: dels skulle kvinnan söka och redovisa att hon sökt minst 20 bostäder i hela Sverige per vecka, dels skulle hon delta i en så kallad ”Boskola” en gång per vecka. Beslutet skulle följas upp varje vecka och om villkoren inte följdes skulle boendet sägas upp i förtid med fem dagars uppsägningstid. I december avslutade socialtjänsten insatsen mot bakgrund av att hon inte sökt tillräckligt många lägenheter. Socialtjänsten menade i sitt yttrande till Förvaltningsrätten också att det faktum att hon sökt förstahandskontrakt, som hon inte kunde få med hänvisning till hennes få ködagar i bostadskön, låg henne i fatet.

Förvaltningsrätten bedömde att socialtjänsten haft fog för sitt beslut att ge kvinnan fyra månaders rådrum att hitta egen bostad samt att förena beslutet med villkoren att kvinnan skulle söka minst 20 bostäder i hela Sverige per vecka samt närvara på den så kallade ”Boskolan” en gång per vecka. Kvinnan anförde i målet att familjen efter socialtjänstens uppsägning blev helt bostadslös. Enligt

---

[1341] Holappa, Leviner, 2022 och Holappa, 2020a.

[1342] Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 14 mars 2018 i mål nr 1894-18.

förvaltningsrättens mening får dock kvinnan ”anses ha haft skälig tid att planera för och tillfälligt lösa sin boendesituation under den fem dagar långa uppsägningstiden”. Avslutningsvis bedömde förvaltningsrätten att det inte framkommit något som tydde på att kvinnan hade speciella svårigheter att skaffa bostad på egen hand varför, ”även med beaktande av barnperspektivet”, socialtjänsten inte kan anses ansvara för att ordna boende åt familjen. Domen överklagades men kammarrätten beviljade inte prövningstillstånd.[1343]

Domen belyser ett antal rättsliga frågor av intresse och några aspekter i domen är rentav anmärkningsvärda. Förvaltningsrätten menade att socialtjänsten hade fog för sitt krav på att kvinnan, för att ha rätt till bistånd i form av boende, skulle söka minst 20 bostäder *i hela landet* per vecka. Det framgår inte av domen huruvida kvinnan samtyckt till kravet, men det bör här erinras om att Högsta förvaltningsdomstolen har bedömt att socialtjänsten saknar ”lagligt stöd för att inte respektera en enskilds klara ställningstagande i en så grundläggande fråga som byte av bostadsort”.[1344] Socialtjänsten måste således särskilt beakta enskildas rätt till självbestämmande i fråga om val av bostadsort.[1345] Därtill kan det diskuteras huruvida upprätthållandet av kravet överhuvudtaget har stöd i socialtjänstlagen. Genom att ställa upp sådana krav på aktivitet görs en långtgående tolkning av egenansvaret såsom det kommer till uttryck i rekvisitet ”den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt” i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Slutligen låter det sig frågas om det är förenligt med det yttersta ansvaret att neka enskilda som står helt utan bostad bistånd i form av boende.[1346]

Villkorandet får vidare i förhållande till barn en ytterligare dimension, inte bara ska enskilda vuxna ta ansvar för sin egen situation utan även sina barns.[1347] Att föräldrar och vårdnadshavare är primärt ansvariga för att barn lever i skäliga förhållanden följer av såväl barnkonventionen som svensk rätt i övrigt.[1348] I detta ansvar ligger också att det är de vuxna som ansvarar för ett barn som ansvarar för att vid behov ansöka om hjälp från myndigheter.[1349] Socialtjänsten har samtidigt ett särskilt ansvar för att barn växer upp under trygga och goda förhållanden och barnets bästa ska enligt 1 kap. 2 § socialtjänstlagen särskilt beaktas i alla beslut som rör barn.[1350] En fråga som väcks i detta sammanhang är hur långt vårdnadshavares egenansvar sträcker sig i förhållande till rätten till försörjningsstöd och bistånd i form av boende. Barnets rätt till ett skäligt boende och trygga uppväxtförhållanden

---

[1343] Kammarrätten i Stockholms beslut den 6 december 2018 i mål nr 7991-18.
[1344] RÅ 2004 ref. 130.
[1345] Jfr Kammarrätten i Jönköpings dom den 23 april 2021 i mål nr 2042-20.
[1346] Se diskussion om rätt till tak över huvudet i avsnitt 6.4.2 ovan.
[1347] Näsman, 2022.
[1348] Jfr ordalydelsen av artikel 27 barnkonventionen och 6 kap. 1–2 §§ föräldrabalken.
[1349] Jfr Holappa, Leviner, 2022
[1350] 5 kap. 1–3 a §§ socialtjänstlagen.

bör beaktas vid utformningen av villkor. Om barnets rätt och barnets bästa inte tas hänsyn till riskerar det att leda till att barns rätt till bostad inte förverkligas till följd av att barnets vårdnadshavare inte uppfyller villkoren för biståndet, vilket med Näsmans ord kan beskrivas som att "'[o]förtjänta' föräldrar gör barn oförtjänta av samhällets stöd".[1351]

Sammanfattningsvis kan det konstateras att socialtjänstlagen innehåller regler om villkor för försörjningsstöd, men bestämmelser om vilka villkor som får ställas för att behålla bistånd i form av boende saknas. Hur villkor ska uppställas behöver istället baseras på socialtjänstlagens grundläggande mål, principer och utgångspunkter liksom rättsordningen i övrigt. Utöver villkor om att exempelvis söka om bostäder är det, som framgått av aktstudien, vanligt att villkor om tillsyn och ordningsregler tas med i beslut om bistånd i form av bostad.

6.6.5 Villkor om tillsyn och ordningsregler

Vid utformningen av villkor för bistånd behöver bestämmelser i rättsordningen i övrigt beaktas. Exempelvis följer det av 12 kap. 1 § femte stycket jordabalken att avtalsvillkor som är mindre förmånliga än bestämmelserna i 12 kap. jordabalken är ogiltiga. Det innebär att socialtjänsten är förhindrad att föra in avtalsklausuler i strid med bestämmelserna i 12 kap. jordabalken i de fall ett hyresavtal mellan socialtjänsten och den enskilde föreligger. Därtill behöver bland annat skyddet mot intrång i enskildas hem, såsom det kommer till uttryck i artikel 8 Europakonventionen och 2 kap. 6 § regeringsformen om skydd mot husrannsakan och andra liknande intrång beaktas. [1352]

JO har i ett antal ärenden utrett frågor om socialtjänstens tillträde till och tillsyn i boenden som socialtjänsten hyr ut till enskilda och hur sådana villkor förhåller sig till jordabalken och regeringsformen. Ett exempel på avtalsvillkor som uppmärksammats i JO-beslut har varit villkor som inneburit att socialtjänsten förbehållit sig rätten att tillträda bostaden, situationer där socialtjänsten genomsökt en lägenhet utan samtycke, avtalsvillkor angående regelbundna tillsynsbesök, läkarkontakt, medicinering, hembesök och drogkontroller.[1353]

Tillsynsbesök och tillträde till bostäder från socialtjänstens sida utgör enligt JO husrannsakan eller andra liknande intrång i regeringsformens mening, och sådana besök är således förbjudna om det inte finns lagstöd eller om den enskilde har samtyckt till intrånget. Detta omfattar både situationer där socialtjänsten ingått hyresavtal med enskilda och situationer där den enskilde beviljats vistelse i en bostad. Lagstöd för att socialtjänsten får förbehålla sig rätten att genomsöka en bostad eller

---

[1351] Näsman, 2019, s. 258.
[1352] Prop. 1975/76:209, s. 147.
[1353] JO 2015/16 s. 417, JO:s beslut den 28 juni 2018, dnr 7179-2016, JO:s beslut den 28 juni 2018, dnr 7595-2016 samt JO:s beslut den 8 september 2022, dnr 8958-2020.

genomföra tillsynsbesök saknas. I de refererade besluten diskuterade JO därför möjligheterna att säkerställa samtycke från den enskildes sida. JO uttalade i ett beslut från 2014, som rörde ett avtalsvillkor som gav personal på det aktuella boendet rätt att undersöka den enskildes lägenhet, följande:

> En grundläggande förutsättning för att [socialtjänsten] ska få komma in i bostaden och göra någon form av undersökning är således att den enskilde har lämnat ett medgivande som grundas på ”verklig” frivillighet. [Socialtjänsten menar] att den enskilde har lämnat ett sådant samtycke när han eller hon har undertecknat hyreskontraktet. Jag har svårt att föreställa mig att den som beviljas bistånd för att bo på korttidsboendet har någon reell möjlighet att påverka utformningen av kontraktet. Den boende har med andra ord inte något verkligt val utan ”tvingas” acceptera villkoren i kontraktet för att få tillgång till boendet.
>
> Även om den enskilde inte kan påverka kontraktsvillkoren som sådana kan det inte uteslutas att han eller hon frivilligt kan gå med på att personalen får rätt att gå in i och undersöka bostaden. Avgörande för den bedömningen – som måste göras i varje enskilt fall – är vilken information som personen får om sina handlingsalternativ när han eller hon ska underteckna kontraktet samt hans eller hennes förmåga att förstå och fatta ett informerat beslut i frågan. Det är alltså mycket viktigt att den enskilde får tydlig information om innebörden av villkoret i kontraktet och vilka alternativ han eller hon har.[1354]

JO framhåller således att den enskilde måste lämna ett samtycke till dylika villkor som grundas på *verklig* frivillighet. För att åstadkomma ett sådant samtycke krävs enligt JO att den enskilde får information om vad villkoret innebär och att den enskilde har förmåga att förstå vad villkoret innebär samt att den enskilde informeras om vilka alternativ som står till buds om den enskilde inte vill godta villkoret. Är alternativet exempelvis att bli eller fortsatt vara hemlös är en relevant fråga om det verkligen rör sig verklig frivillighet. En sådan hantering skulle vidare riskera att enskilda hamnar i en akut nödsituation vilket är oförenligt med socialtjänstlagens mål, utgångspunkter och grundläggande principer. Anser socialtjänsten att det finns behov av ytterligare tillsyn som inte är förenligt med socialtjänstlagen är den enda möjligheten att genom tvångslagstiftning (exempelvis enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall) besluta om tvångsvård. Rekvisiten för tvångsvård måste naturligtvis vara uppfyllda för att det ska komma i fråga. I de refererade JO-besluten har det varit fråga om hyresavtal i hyreslagens mening. Eftersom regeringsformen skyddar envar mot påtvingade ingrepp generellt torde det nyss sagda om JO:s praxis gälla oavsett om socialtjänsten ingår ett hyresavtal med den enskilde eller om den enskilde beviljas bistånd i form av vistelse i en bostad.

[1354] JO 2015/16 s. 417.

JO har också berört frågor om drogtester, vilket förekommer som villkor bland de akter som studerats. Av JO-praxis följer att drogtester som regel kan utgöra sådana kroppsliga ingrepp som omfattas av 2 kap. 6 § regeringsformen. Utan lagstöd krävs det samtycke för att sådana ingrepp ska vara tillåtna. JO har diskuterat frågan om vilka krav som kan ställas på samtycke för att det ska vara godtagbart. JO har bland annat uttryckt det måste vara fråga om reell frivillighet för att ett samtycke ska kunna ligga till grund för ett kroppsligt ingrepp.[1355] I beslutet, som gällde en socialnämnd som villkorat försörjningsstöd med genomförande av drogtester, anförde JO:

> Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna disponerar över maktmedel för att genomdriva åtgärden. Det kan också vara påtvingat om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion. Regeln bör tolkas så att den ställer upp ett skydd också mot att en befattningshavare uppträder på ett sätt som får till följd att den enskilde med fog uppfattar sig vara tvingad att underkasta sig ingreppet.[1356]

Med hänvisning till att socialnämnden villkorat försörjningsstödet med drogtestet, och att lagstöd saknades, ansåg JO att socialnämnden agerat i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen.

Utöver regeringsformens bestämmelse i 2 kap. 6 § om skydd mot dylika intrång, är även artikel 8 Europakonventionen relevant i sammanhanget. Artikel 8 innebär, liksom 2 kap. 6 § regeringsformen, ett skydd för enskildas hem. Ett sådant skydd omfattar tillträde till hemmet från det allmännas sida. Eftersom det, som redan noterats, saknas lagstöd för en dylik hantering är alltså liknande förfaranden troligen i strid även med artikel 8. Att ställa krav på enskilda att exempelvis ha regelbunden kontakt med läkare eller i övrigt delta i vård strider enligt JO vidare mot principen om att hälso- och sjukvården är frivillig.[1357] Med hänsyn till legalitetsprincipen behöver socialtjänsten alltid ha författningsstöd för sitt agerande.[1358]

Utöver dessa begränsningar i socialtjänstens användning av villkor begränsas socialtjänstens befogenheter även av 12 kap. jordabalken. De situationer som beskrivits ovan, där socialtjänsten förbehållit sig rätten att tillträda bostäder genom klausuler i hyresavtal på olika sätt, innebär att en hyresvärd förbehåller sig en rätt att tillträda bostaden utöver vad som följer av 12 kap. 26 § jordabalken. Enligt denna bestämmelse har en hyresvärd rätt att utan uppskov få tillträde till lägenheten för att utföra nödvändig tillsyn eller utföra förbättringsarbeten. Det gäller dock enbart tillsyn av bostaden. Annan typ av tillsyn som socialtjänsten vill

---

[1355] JO:s beslut den 30 juni 2016, dnr. 6442-2014.
[1356] JO:s beslut den 30 juni 2016, dnr. 6442-2014.
[1357] JO:s beslut den 8 september 2022, dnr 8958-2020.
[1358] Jfr JO:s beslut den 8 september 2022, dnr 8958-2020.

bedriva, exempelvis för att se till att enskilda följer en upprättad vårdplan eller liknande, omfattas inte av 12 kap. 26 § jordabalken. Avtalsvillkor som går utöver denna rätt för hyresvärden är ogiltiga, med hänsyn till 12 kap. jordabalkens tvingande karaktär (jfr 12 kap. 1 § femte stycket jordabalken). Det sagda gäller givetvis endast i situationer där socialtjänsten ingått hyresavtal med enskilda och 12 kap. jordabalken således är tillämplig.

I fråga om villkor för boenden som socialtjänsten ordnar genom beslut om vistelse i en bostad, finns inga uttryckliga motsvarande regler i socialtjänstlagen. Utöver sådana regler som gäller enligt rättsordningen i övrigt, exempelvis envars skydd mot husrannsakan i förhållande till det allmänna, saknas således vägledning om vilka villkor som kan ställas upp i beslutet om vistelse i ett boende. Det är värt att poängtera att socialtjänsten, liksom vid alla insatser, behöver beakta socialtjänstens mål och principer.

6.6.6 Skälighet, proportionalitet och villkorande av bistånd

Såväl försörjningsstöd som bistånd i form av boende och bostad är alltså ofta förenade med olika typer av villkor. Villkoren har olika karaktär och innehåll, avseende försörjningsstöd handlar det om att stå till arbetsmarknadens förfogande medan det avseende bistånd i form av bostad ofta uppställs krav på att enskilda ska söka bostäder på egen hand.

Som beskrivits ovan ska den enskilde genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska vidare utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Den vägledning som finns i såväl förarbeten som rättspraxis vad gäller skälig levnadsnivå och bostad har framför allt gällt bostadens standard, inklusive bostadens storlek. Vad som däremot inte berörts är frågan om hur biståndets utformning vad gäller tidsbegränsning och villkorande förhåller sig till ”skälig levnadsnivå”. Det sagda väcker ett antal frågor: Bör de rättsliga formerna, dvs. tidsbegränsningar och villkor, uppfylla kraven på skälig levnadsnivå? Är det förenligt med skälig levnadsnivå att leva i en bostad utan besittningsskydd under väldigt lång tid? Stärker det den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv att ens bostad hela tiden tidsbegränsas och villkoras?

Frågorna har i rättskällorna inte givna svar men bör ställas. I folkrätten har kontraktuell säkerhet kommit att tolkas som en del av rätten till bostad och därmed också en del av rätten till skälig levnadsstandard.[1359] I den nationella rätten saknas dock tydligt rättsligt stöd för att socialtjänstlagen bör tolkas så att bistånd i form av bostad inte ska tidsbegränsas och villkoras.

Ytterligare frågor som väcks avseende tidsbegränsning och villkorande av bistånd är kopplat till proportionaliteten i dessa beslut. Proportionalitetsprincipen gäller som utgångspunkt när det allmänna gör ingrepp i enskildas intressen. I

[1359] Se avsnitt 3.3.2, 3.3.3, 3.3.7 och 3.4.1.

förvaltningslagen har detta uttryckts så att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Därtill får åtgärden aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Typiska situationer när proportionalitetsprincipen är tillämplig är vid olika tvångsåtgärder gentemot enskilda. Det har också argumenterats för att proportionalitetsprincipen är tillämplig vid återkravsärenden och återtagandeförbehåll inom socialförsäkringen, där beslut om beviljade sociala förmåner kan ändras till nackdel för de enskilda.[1360]

Frågan om proportionalitetsprincipen gäller generellt vid utformning av bistånd enligt socialtjänstlagen, och villkorande av sådant bistånd, har däremot inte något tydligt svar. Julia Köhler-Olsen har argumenterat för att proportionalitetsprincipen är tillämplig när den norska barneverntjenesten med stöd av barnevernloven beviljar insatser för barn som barn och/eller föräldrar har samtyckt till.[1361] Hon argumenterar för att även frivilliga insatser kan vara sådana typer av ”ingrepp” i enskildas intressen som gör att proportionalitetsprincipen blir tillämplig. Hur förhåller sig proportionalitetsprincipen till rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen? Beviljande av sociala förmåner utgör som regel inte sådana ingrepp i enskildas intressen som gör att den i förvaltningslagen kodifierade proportionalitetsprincipen blir tillämplig. Däremot talar flera skäl för att socialtjänsten bör beakta proportionaliteten i utformningen av villkor när bistånd villkoras.

Personer som kommer i fråga för bistånd enligt socialtjänstlagen är ofta redan utsatta på olika sätt, låt vara ekonomiskt eller socialt eller på annat sätt. För att överhuvudtaget ha rätt till bistånd krävs att den enskilde inte själv eller på annat sätt kan tillgodose sina behov. Med andra ord torde det i många fall redan vara utrett att enskilda inte kan tillgodose sina behov på egen hand. Villkor som ställs upp bestäms i princip ensidigt från socialtjänstens sida, det är alltså inte möjligt att för den enskilde att påverka utformningen av villkoren. Det är alltså fråga om ensidig maktutövning från det allmännas sida.

Villkorandet påverkar, i de fall som behandlats i avhandlingen, något så grundläggande som den enskildes bostad. Konsekvenserna av om ett villkor inte följs, oavsett om det rör försörjningsstöd eller bistånd i form av boende, riskerar att bli att den enskilde blir av med sin bostad. Eftersom enskilda kan erhålla bistånd under väldigt lång tid, kan villkorandet liknas vid ett återtagandeförbehåll med innebörden att socialtjänsten drar tillbaka det beviljade biståndet om villkoren inte följs (även om det rent faktiskt utgör ett antal på varandra följande beviljandebeslut). Det saknas samtidigt tydligt stöd i rättskällorna för att proportionalitetsprincipen är tillämplig när socialtjänsten beslutar om villkor för bistånd i form av boende.

[1360] Bäckman, 2013, s. 347 och prop. 2016/17:180, s. 62, 233 och 290.
[1361] Köhler-Olsen, 2022.

En proportionalitetsbedömning innebär att det allmänna inte ensidigt kan prioritera allmänna intressen vid intrång i enskildas intressen. Istället behöver ingreppet i den enskildes intressen vägas mot det intresse som motiverat åtgärden. Om vi ponerar att proportionalitetsprincipen är tillämplig får som utgångspunkt biståndet bara villkoras om det kan antas leda till det avsedda resultatet. Vilket är det avsedda resultatet i detta exempel? Rimligen torde det avsedda resultatet vara att upprätthålla enskildas egenansvar för sin försörjning respektive sin bostadssituation. Steg ett i den proportionalitetsbedömning som bör göras är alltså om villkorandet kan antas leda till att egenansvaret upprätthålls. Om svaret är jakande får villkorandet inte vara mer långtgående än vad som behövs. Därtill får biståndet villkoras endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den enskilde. Här behöver den enskildes faktiska möjligheter att bo kvar utan försörjningsstöd eller ordna en bostad på egen hand samt socialtjänstens yttersta ansvar beaktas. Riskerar den enskilde att vräkas eller inte ha någonstans att bo om bistånd nekas riskerar den enskilde att hamna i en akut nödsituation vilket inte är förenligt med socialtjänstens grundläggande principer och utgångspunkter. Bedömningen behöver dock göras i varje enskilt fall. Det är viktigt att inte bara konsekvenserna för den sökande själv, utan konsekvenserna för hela hushållet, beaktas. Särskilt viktigt är det att beakta eventuella negativa konsekvenser för barn, och även beakta barnets bästa i dessa ärenden.

I sammanhanget bör också något om artikel 8 Europakonventionen sägas. Artikeln innebär att enskilda har rätt till skydd för sitt hem.[1362] Europadomstolen har beskrivit förlusten av ens hem (exempelvis genom en vräkning) som det mest extrema ingreppet i rätten till skydd för ens hem.[1363] Hembegreppet i artikel 8 är enligt Europadomstolen autonomt och därmed oberoende av nationell lagstiftning. Skydd enligt artikeln kan uppstå oberoende av hur bostaden blivit den enskildes hem eller kategoriseringar i nationell rätt. Detta innebär att enskilda som får hjälp av socialtjänsten att ordna boende kan komma att erhålla rätt till skydd för sitt hem enligt artikel 8 Europakonventionen. Enskild som riskerar att förlora sitt hem har enligt Europadomstolens praxis rätt att få vräkningens förenlighet med Europakonventionen rättsligt prövad och proportionaliteten i åtgärden prövad.[1364] Av artikel 8.2 följer att en myndighet får ingripa endast med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välstånd, till

---

[1362] Se även avsnitt 3.4.1.

[1363] Europadomstolens dom *McCann v the United Kingdom*, appl. no. 19009/04, den 13 maj 2008, p. 50.

[1364] Europadomstolens dom *McCann v the United Kingdom*, appl. no. 19009/04, den 13 maj 2008, p. 50, Europadomstolens dom *Paulić v Croatia*, appl. no. 3572/06, den 22 oktober 2009, p. 43 och Europadomstolens dom *Bjedov v. Croatia*, appl. no. 42150/09, den 29 maj 2012, p. 71.

förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Enskilda kan alltså komma att kvalificera sig för rätt till skydd för sitt hem i ett boende ordnat av socialtjänsten. Detta talar för att en sådan prövning bör göras i de fall en enskild riskerar att förlora den bostad som den enskilde fått tillgång till via socialtjänsten.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det saknas tydligt stöd i rättskällorna för att proportionalitetsprincipen är tillämplig när socialtjänsten beslutar om villkor för bistånd. De skäl som anförts ovan talar dock för att proportionalitetsprincipen bör beaktas vid villkorande av bistånd. Avseende bistånd i form av boende talar även det faktum att enskilda kan komma att erhålla skydd för sitt hem enligt Europakonventionen för att proportionaliteten behöver bedömas. Återigen är det värt att poängtera att socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver. Det sägs ofta att bistånd enligt socialtjänstlagen inte är kravlöst – men villkor för att ha rätt till bistånd får inte göras så strikta att de inskränker den enskildes rätt till en skälig levnadsnivå.

En näraliggande fråga handlar om vräkningar från boenden ordnade av socialtjänsten, vilket behandlas härnäst.

6.6.7 Vräkningar från boenden ordnade av socialtjänsten

Enskildas besittningsskydd till bostäder som ordnats av socialtjänsten är beroende av hur socialtjänsten ordnat boende. Om socialtjänsten ordnat boende till en enskild utan att ingå hyresavtal med den enskilde, är regelverket i jordabalken inte tillämpligt. Istället är det biståndsbeslutet som reglerar förhållandet mellan socialtjänsten och den enskilde. Om ett hyresavtal ingåtts mellan socialtjänsten och den enskilde är regelverket i 12 kap. jordabalken som redan noterats tvingande för avtalsparterna. Det innebär att eventuella avtalsvillkor som strider mot en bestämmelse i hyreslagen inte gäller gentemot hyresgästen. Bland annat är regelverket i 12 kap. 42–44 §§ jordabalken om upphörande av hyresavtal och förverkande av hyresrätt tvingande regelverk.

Det kan uppstå situationer där socialtjänsten av någon anledning anser sig behöva vräka den enskilde. Om socialtjänsten ingått ett hyresavtal med en enskild behöver bestämmelserna i jordabalken beaktas. Eventuella avhysningar ska därtill alltid ske i Kronofogdemyndighetens försorg. Socialtjänsten har inte lagligt stöd för att på egen hand avhysa hyresgäster. Detta oavsett hur avtalet i fråga uppkommit. Hur det exakta förhållandet ser ut mellan socialtjänsten och den enskilde beror på utformningen av hyresavtalet och om besittningsskyddet har avtalats bort. Det är enligt 12 kap. 45 a § jordabalken för avtalsparterna möjligt att genom en särskilt upprättad handling komma överens om att besittningsskydd inte ska gälla. En sådan överenskommelse är giltig om den är godkänd av hyresnämnden.

Av ett antal JO-beslut framgår att socialtjänsten oavsiktligt ingått hyresavtal med enskilda i tron om att det rört sig om beslut om vistelse i ett boende enligt

socialtjänstlagen.[1365] Ärendena har initierats efter att socialtjänsten bedömt att de enskilda, som alltså varit hyresgäster, brutit mot något avtalsvillkor. I samtliga ärenden har socialtjänsten själva avhyst hyresgästerna genom att byta lås till bostäderna. JO har kritiserat socialtjänsternas handlande i de aktuella besluten därför att socialtjänsten gått utöver vad som är tillåtet enligt jordabalkens regler. Därtill följde socialtjänsten inte de gängse processuella reglerna avseende avhysningar, som kommunen alltså inte har lagligt stöd för att själva ombesörja. Avhysningar ska alltid skötas av Kronofogdemyndigheten.

I ett beslut från 2017 bedömde JO att socialtjänsten, till skillnad från de nyss refererade besluten, att ett hyresavtalsförhållande inte uppstått mellan den enskilde och socialtjänsten.[1366] Istället var det fråga om ett beslut om bistånd i form av vistelse i ett boende. JO bedömde att nyttjanderätten till lägenheten inte upplåtits mot ersättning varför hyreslagens regelverk inte var tillämpligt. Av JO:s beslut framgår att socialtjänsten beviljade den enskilde boende i en så kallad träningslägenhet den 10 januari 2013. Boendet kombinerades med andra insatser från socialtjänstens sida i form av boendestöd och tillsyn. Ett antal störningar rapporterades från boendet. Beslutet om vistelse i lägenheten omprövades var sjätte månad. Det sista beslutet om vistelse fattades den 31 juli 2015 och gällde till och med den 31 december 2015. Den enskilde i fråga flyttade inte under december 2015 utan bodde kvar i lägenheten fram till den 13 januari 2016, då hen fick besked om att hen skulle behöva flytta den 15 januari 2016, dvs. två dagar senare. Den 15 januari 2015 verkställde socialtjänsten avhysningen genom att hämta den enskilde, som också lämnade ifrån sig nycklarna till lägenheten. Den enskildes boende löstes genom att hen inkvarterades i ett jourboende i socialtjänstens försorg. Mot bakgrund av att något hyresavtal inte ingåtts mellan den enskilde och socialtjänsten skiljer sig detta ärende från de tidigare refererade ärendena där JO kritiserat socialtjänster för att inte ha beaktat jordabalkens regler.

Jordabalkens regler är således inte tillämpliga på förhållanden där socialtjänsten beviljar bistånd i form av vistelse i en bostad. Detta är ytterligare ett skäl till att socialtjänsten bör vara restriktiva vid användning av dylika biståndsbeslut. Som huvudregel bör bostäder upplåtas med hyresavtal, om inte upplåtelsen exempelvis är underordnad vård eller annan typ av social insats. Oavsett om förhållandet mellan socialtjänsten och den enskilde baseras på ett hyresavtal eller om det helt och hållet är reglerat i ett biståndsbeslut, kan envars rätt till skydd för sitt hem enligt artikel 8 Europakonventionen aktualiseras, vilket behandlats ovan.[1367]

[1365] JO 1993/94 s. 233, JO:s beslut den 26 april 2001, dnr 590-2000, JO:s beslut den 23 september 2015, dnr 2945-2014 och JO:s beslut den 31 januari 2017, dnr 7023-2015.
[1366] JO:s beslut den 18 maj 2017, dnr 416-2016.
[1367] Se avsnitt 3.4.1 och 6.6.6.

Slutligen kan det också erinras om att såväl ESK-kommittén som den Europeiska kommittén för sociala rättigheter har poängterat att vräkningar inte får leda till hemlöshet. När vräkningar inte kan undvikas bör enligt kommittén andra boendelösningar finnas till hand. Risken för detta är särskilt påtaglig när det handlar om vräkningar från bostäder som ordnats av socialtjänsten. I sakens natur ligger nämligen att bistånd i form av boende beviljats till följd av att den enskilde inte kunnat ordna boende på egen hand. I detta sammanhang kan det också nämnas att Sverige har fått kritik från den Europeiska kommittén för sociala rättigheter för att vräkningar från härbärgen och tillfälliga boenden inte är förbjudet i lag.[1368]

6.7 Sammanfattande analys och slutsatser

Socialtjänsten har sammanfattningsvis ett visst ansvar för boendefrågor. På ett övergripande plan framgår av 3 kap. 2 § andra stycket socialtjänstlagen att socialnämnden i sin verksamhet bland annat ska främja den enskildes rätt till bostad. Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Det yttersta ansvaret konkretiseras framför allt genom rätten till bistånd. Rätten till bistånd baseras på en individuell behovsprövning där den enskildes behov och möjligheter att själv tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt beaktas. Den enskilde ska genom bistånden tillförsäkras en skälig levnadsnivå. I begreppet skälig levnadsnivå ingår en bostad av viss minimistandard.[1369] Det yttersta ansvaret och rätten till bistånd begränsas av enskildas egenansvar, vilket innebär att socialtjänstens ansvar tar vid där den enskilde inte själv eller på annat sätt kan få sina behov tillgodosedda.

Två principer som sedimenterats till rättsordningens mellannivå, rättskulturen, kan således sägas genomsyra rätten till bistånd: behovsprincipen och egenansvarsprincipen. Vid sidan av dessa principer behöver även de för socialtjänsten viktiga principerna om frivillighet och självbestämmande och barnets bästa beaktas. Därtill sätter de offentligrättsliga principerna om legalitet, proportionalitet samt likhet och objektivitet vissa rättsliga ramar för socialtjänstlagens tillämpning. Därutöver har principen om kommunal självstyrelse betydelse mot bakgrund av att kommunerna enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter alla sina angelägenheter på den kommunala självstyrelsens grund.

Avseende rätten till bistånd som har relevans för enskildas boendesituation är försörjningsstödet för skäliga boendekostnader det tydligaste uttrycket i socialtjänstlagen för socialtjänstens ansvar för enskildas boendesituation. Försörjningsstöd utgår för skäliga boendekostnader till den som inte kan försörja sig själv. Det är alltså fråga om ett monetärt bistånd som säkerställer en skälig levnadsnivå för

---

[1368] Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2015, Sweden*, artikel 31.2.

[1369] Se avsnitt 6.4.6.

enskilda i behov. Med andra ord tillgodoser försörjningsstödet det så kallade kostnadsproblemet i den aktuella situationen. Enskilda får genom försörjningsstödet allena dock inget stöd med anskaffningsproblemet. När det gäller bistånd i form av boende, som alltså handlar om att hjälpa enskilda med anskaffningsproblemet, kan istället följande slutsatser dras.

I akuta situationer, där enskilda inte kan lösa sitt behov av tak över huvudet, är socialtjänsten skyldig att bistå enskilda med någon form av inhysning. Sådana akuta boenden ska dock vara tillfälliga och så snart som möjligt bör de övergå till bostäder som tillförsäkrar den enskilde en skälig levnadsnivå.[1370]

När det gäller rätt till bistånd i form av bostad av mer permanent karaktär har Högsta förvaltningsdomstolen tolkat 4 kap. 1 § socialtjänstlagen så att enskilda som är helt bostadslösa och har speciella svårigheter att skaffa boende på egen hand har rätt till bistånd i form av bostad. Som visats i kapitlet väcker Högsta förvaltningsdomstolens praxis en rad följdfrågor, något som synliggörs inte minst genomgången av kammarättspraxis och akter från socialtjänsten. Helt bostadslös och speciella svårigheter att skaffa bostad på egen hand har av kammarrätterna tolkats i princip som rekvisit som ska vara uppfyllda för att rätt till bistånd ska föreligga. En sådan tillämpning syns inte lika tydligt i akterna från socialtjänsten, men av andra studier framgår att andra kommuners tolkning ligger nära kammarrätternas.

Att Högsta förvaltningsdomstolens domar från 1990 och 2004 har tolkats på det sätt som skett kan ifrågasättas på ett antal grunder. Upprätthållandet av dessa två krav riskerar att inskränka den individuella behovsprövning som ska göras enligt socialtjänstlagen. Genom att på förhand ställa upp ytterligare krav än de i lagen angivna rekvisiten föregås således den individuella behovsprövningen av ytterligare kategorisering av enskilda sökande. Därtill riskerar detta i sin tur att inskränka den enskildes rätt till bistånd. Det går inte att utesluta att enskilda eventuellt skulle ha rätt till bistånd om en fullständig individuell behovsprövning gjordes. Eftersom socialtjänstlagen ger vid handen att en individuell behovsprövning alltid ska göras bör kraven på helt bostadslös och speciella svårigheter att skaffa bostad på egen hand inte tolkas som regelrätta rekvisit för att rätt till bistånd ska föreligga, utan snarare som aspekter som bör tas hänsyn till vid den prövning som ska göras enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Därtill är det otydligt framför allt vad speciella svårigheter betyder och därmed vem som kan komma i fråga för bistånd i form av bostad.

Att ställa upp dessa krav är ett utflöde av att socialtjänsten inte har ansetts ha ett ansvar att ordna bostäder åt enskilda ”i allmänhet”. Istället hänvisas det till bland annat kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Som visats i kapitel 5 innebär kommunernas bostadsförsörjningsansvar dock ingen skyldighet att de facto se till att enskilda med behov av en bostad faktiskt får tillgång till en bostad. Att

---

[1370] Se avsnitt 6.4.2.

inskränka socialtjänstens yttersta ansvar med hänvisning till dels enskildas egenansvar, dels att kommunledningen i första hand ansvarar för boendefrågor riskerar att leda till att enskilda i behov av bostad blir utan samhällets stöd.

Det framgår inte heller av Högsta förvaltningsdomstolens domar att dessa två krav ska tolkas så som de kommit att tolkas av kammarrätterna. Högsta förvaltningsdomstolen menade i 2004 års mål visserligen att ”rätt till bistånd genom tillhandahållande eller ombesörjande av bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå [i rättspraxis] ansetts föreligga när den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad”.[1371] Därefter framgår dock att den berörda familjen ”otvivelaktigt anses ha sådana speciella svårigheter att själv lösa sin bostadssituation” att Högsta förvaltningsdomstolen bedömde att rätt till bistånd i form av bostad förelåg. Det går inte att utläsa av domen att helt bostadslös och speciella svårigheter att skaffa bostad på egen hand tolkas som ”kriterier” av Högsta förvaltningsdomstolen på det sätt som det kommit att uppfattas av kammarrätterna. Snarare görs de till en del av den individuella behovsprövningen. Helt bostadslös och speciella svårigheter kan således bidra till stöd för tolkningen av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen men det kan frågas om det mot denna bakgrund bör tolkas på det strikta sätt som gjorts av bland annat kammarrätterna. Intressant att notera är också att, baserat på den information som framgår av domskälen i 2004 års mål, den enskilde i fråga troligen idag skulle kategoriseras som ”strukturellt hemlös” snarare än ”socialt hemlös” – och därmed inte ha sådana speciella svårigheter som idag av kammarrätterna och vissa kommuner tycks krävas för att ha rätt till bistånd i form av bostad. Det vore sammantaget önskvärt om frågan hanterades av lagstiftaren för att åstadkomma en transparent, förutsebar och konsekvent tillämpning.

I kapitlet har även formerna för bistånd i form av boende samt villkor för sådant bistånd analyserats. Som utgångspunkt ska bistånd enligt socialtjänstlagen utformas så att enskilda tillförsäkras skälig levnadsnivå. Stor flexibilitet föreligger i frågor om såväl hur biståndet ska utformas som hur biståndet får villkoras, något som såväl studiet av rättsreglerna som socialtjänstens praktik visat. Den enskildes behov samt inställning ska stå i fokus vid utformningen av bistånd, men förutsättningarna i kommunen kan också komma att beaktas. Detta innebär att den kommunala självstyrelsen har betydelse här, genom att kommunerna har ett visst utrymme för att bestämma formerna för bistånd med beaktande av lokala förutsättningar. Avseende formerna för bistånd i form av boende väcks ett antal frågor om socialtjänstlagens tillämpning i förhållande till andra lagar. Sammanfattningsvis kan det sägas att det är viktigt att socialtjänsten beaktar inte bara på socialtjänstlagen utan även fri- och rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen. Därtill behöver jordabalkens regler om hyra beaktas.

[1371] RÅ 2004 ref. 130.

Avseende villkorande av bistånd i form av boende saknas idag reglering och det finns begränsat med vägledning i rättskällorna. Som visats i kapitlet förekommer att bistånd i form av boende villkoras på olika sätt. Villkor behöver utformas med beaktande av rättsordningen i övrigt och socialtjänstlagens mål, utgångspunkter och principer. Villkoren kan, särskilt när det gäller att söka bostäder på egen hand, tolkas som ett utflöde för egenansvarsprincipen.

Sammantaget innebär det sagda att socialtjänsten visserligen har ett visst ansvar för enskildas boende, men att såväl rättslig reglering som den praktiska tillämpningen är omgärdad av flera rättsliga motsättningar och frågetecken. Regelverket genomsyras av en rad principer i rättskulturen som samspelar i frågor om socialtjänstens ansvar för boendefrågor. Det kan beskrivas som en balansering mellan egenansvarsprincipen och behovsprincipen. Idag tycks, i vart fall avseende bistånd i form av bostad, *egenansvarsprincipen* väga tyngre framför *behovsprincipen* genom såväl de krav som ställs upp för att ha rätt till bistånd som de villkor som bistånd förenas med.

Varför går det en människa väl i världen? Därför att hon har haft att gott hem.

Selma Lagerlöf[1372]

[1372] Lagerlöf, Selma, *Hem och stat* [Elektronisk resurs] föredrag vid rösträttskongressen den 13 juni 1911, Bonnier, Stockholm, 1911.

7 Fragmenterat och motsättningsfullt ansvar att förverkliga rätten till bostad

7.1 Inledning till kapitlet

RÄTTEN TILL BOSTAD som mänsklig rättighet kan, i ljuset av avhandlingens teoretiska utgångspunkter, beskrivas som en grundläggande normativ idé på rättsordningens djupaste nivå (djupstrukturen). I avhandlingens har fokus legat på att undersöka hur denna grundläggande normativa idé konkretiseras genom rättsliga element på rättsordningens ytligare nivåer, dvs. i rättskulturen och på ytnivån. De rättsliga element som återfinns i rättskulturen som aktualiserats i avhandlingen utgörs bland annat av de offentligrättsliga principerna om legalitet, likhet, objektivitet och proportionalitet. Därutöver har, som visats i avhandlingen, principer om kommunal självstyrelse, affärsmässighet, formell likabehandling och egenansvar kommit att få särskilt stort genomslag i hur rättsordningens ytnivå ser ut. I det här avslutande kapitlet sammanfattas avhandlingens huvudsakliga slutsatser och analyser, inklusive hur rättsliga element på rättsordningens nivåer förhåller sig till varandra.

I avhandlingens första kapitel beskrevs att syftet med avhandlingen är att undersöka och analysera det allmännas rättsliga ansvar att förverkliga rätten till bostad för enskilda som inte kan ordna en bostad på egen hand. Avsikten är att genom denna undersökning och analys också avtäcka rättsliga motsättningar, otydligheter eller och brister som riskerar att leda till att allas rätt till bostad inte förverkligas. Tre övergripande frågeställningar behandlas i avhandlingen: Vad innebär det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad enligt internationella konventioner som Sverige ratificerat? Vad innebär det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad enligt nationell rätt? Ger den rättsliga regleringen och tillämpningen uttryck för motsättningar, otydligheter eller andra brister som riskerar att leda till att allas rätt till bostad inte förverkligas?

De två första frågeställningarna har primärt behandlats i avhandlingens kapitel 3 respektive 4–6. I det här kapitlet sammanfattas först, i avsnitt 7.2, de slutsatser som dragits vid behandlingen av dessa frågeställningar. Därefter behandlas avhandlingens tredje frågeställning, dvs. om den rättsliga regleringen och tillämpningen ger uttryck för motsättningar, otydligheter eller andra brister som riskerar att leda till att allas rätt till bostad inte förverkligas. I avsnitt 7.3 behandlas

motsättningar mellan olika rättsliga element i rättsordningen. Det handlar om motsättningar mellan element såväl inom som mellan rättsordningens nivåer. I avsnitt 7.4 diskuteras vidare några övergripande slutsatser gällande det samlade regelverket avseende det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad för enskilda som inte kan ordna en bostad på egen hand. Avslutningsvis diskuteras därefter i avsnitt 7.5 om och hur studiens resultat och slutsatser kan motivera rättsliga förändringar.

7.2 Fragmenterat ansvar att förverkliga rätten till bostad

7.2.1 Otydligt ansvar att förverkliga rätten till bostad enligt folkrätten

Sverige har ratificerat ett antal internationella konventioner där rätten till bostad ingår. I denna avhandling har bland dessa konventioner ESK-konventionen, den reviderade Europeiska sociala stadgan och barnkonventionen behandlats.[1373] Därutöver har relevanta delar av Europakonventionen, som inte innehåller en självständig rätt till bostad, behandlats. Att Europakonventionen behandlats beror på att praxis kring vissa andra mänskliga rättigheter än rätten till bostad har betydelse för förståelsen för rätten till bostad. I det här avsnittet ska de huvudsakliga slutsatser som dragits avseende avhandlingens första frågeställning, dvs. vad det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad enligt internationella konventioner som Sverige ratificerat innebär.

Av artikel 11 ESK-konventionen följer att konventionsstaterna *erkänner* rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj, däribland en lämplig bostad. Vidare framgår att konventionsstaterna *skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att denna rätt förverkligas* och erkänner att internationellt samarbete på frivillig grund är av väsentlig betydelse i detta sammanhang. Sverige har alltså åtagit sig att erkänna rätten för var och en till en lämplig bostad, men också att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att denna rätt förverkligas. Samtidigt följer att av artikel 2 ESK-konventionen att rättigheterna i konventionen ska förverkligas gradvis. Av artikeln framgår att staterna till fullo ska utnyttja sina tillgängliga resurser för att trygga att rättigheterna i denna konvention gradvis förverkligas i sin helhet med alla lämpliga medel, i synnerhet genom lagstiftning. Statens åtaganden enligt konventionen är otydliga, genom att det inte framgår vilka skyldigheter staterna har. Därtill definieras inte vad en lämplig bostad är, eller hur artikel 11 förhåller sig till artikel 2.

[1373] Det innebär att bland annat konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning inte har inkluderats. Se vidare i avsnitt 1.4.

ESK-kommittén har genom sitt arbete, inte minst genom sina två allmänna kommentarer om rätten till bostad, till viss del tydliggjort hur rätten till en lämplig bostad bör förstås. Bland annat har kommittén, mot bakgrund av tanken om de mänskliga rättigheterna som universella, odelbara, ömsesidigt beroende och sammanhängande och i ljuset av värden om mänsklig värdighet, tolkat rätten till bostad som *någonstans att bo i säkerhet, frid och värdighet*.[1374] Rätten till en lämplig bostad betyder enligt kommittén således något mer än enbart en rätt till tak över huvudet. Kommitténs tolkning har fått genomslag i den folkrättsliga kontexten och synen på vad rätten till bostad innebär.[1375] Därtill har kommittén bland annat angett sju aspekter som behöver beaktas för att rätten till en lämplig bostad ska förverkligas. Det handlar om juridiskt besittningsskydd, tillgång till service, material, faciliteter och infrastruktur, tillgång till bostäder med överkomliga priser, beboelighet, tillgänglighet, lokalisering och kulturell lämplighet.[1376] I ljuset av kravet på likabehandling är en rimlig tolkning av de skyldigheter som staterna har att särskilda insatser bör riktas mot de som har det värst ställt i förhållande till att ha en lämplig bostad.[1377] Därutöver har ESK-kommittén uttryckt i vilka situationer vräkningar kan anses vara förenliga med konventionen. Bland annat har kommittén uttryckt att vräkningar inte får resultera i hemlöshet och att alternativa boendelösningar måste finnas tillgängliga.[1378]

ESK-kommittén har genom sitt arbete tolkat hur rätten till en lämplig bostad bör förstås och vilka åtaganden staterna har enligt konventionen. Kommitténs allmänna kommentarer är dock inte rättsligt bindande. Även om kommitténs arbete således bidragit till hur rätten till bostad som mänsklig rättighet bör förstås saknas tydlighet avseende staternas skyldigheter att förverkliga rätten till bostad. Till detta kommer att Sverige inte ratificerat det tilläggsprotokoll som möjliggör individuella klagomål till kommittén vilket gör att enskilda inte kan klaga till kommittén för eventuella kränkningar avseende Sveriges agerande.

Avseende barnkonventionen framgår av artikel 27 att konventionsstaterna erkänner varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Vidare ska konventionsstaterna, i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att

---

[1374] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991.

[1375] Hohmann, 2013, s. 20. Se vidare kapitel 3.

[1376] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991.

[1377] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 20, *Non-discrimination in economic, social and cultural rights*, 2009, E/C.12/GC/20 p. 8.

[1378] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 7, *Forced evictions*, 1997. Se vidare i avsnitt 3.3.7.

genomföra denna rätt och vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram, särskilt i fråga om bland annat bostad. Barnrättskommittén har inte publicerat någon allmän kommentar avseende artikel 27. Däremot har kommittén gjort vissa uttalanden i sina sammanfattande slutsatser avseende de periodiska landrapporterna. Bland annat rekommenderade barnrättskommittén i sin senaste rapport avseende Sverige att stärka rätten till bostad för barn och barnfamiljer och förebygga vräkningar av barnfamiljer.[1379] Rekommendationen var att Sverige bland annat bör se till att barn och barnfamiljer har tillgång till akuta boenden vid behov, men också att sådana boenden behöver övergå till långsiktiga boendelösningar inom 14 dagar. Statens ansvar enligt barnkonventionen är sammantaget otydligt genom att det är oklart vilka skyldigheter som följer av artikeln. Kommitténs rekommendationer är inte bindande och inte heller avseende barnkonventionen har Sverige ratificerat det tilläggsprokoll som tillåter individuella klagomål till barnrättskommittén. Barnkonventionen är samtidigt inkorporerad i svensk rätt och som sådan ska den beaktas av rättstillämparen. Eftersom artiklarna i konventionen tydligt riktar sig till staten är det dock förenat med en del svårigheter och det är inte tydligt exempelvis hur artikel 27 bör beaktas i rättstillämpningen.[1380]

Den reviderade Europeiska sociala stadgans artikel 31 innehåller en mer självständigt formulerad rätt till bostad. Av artikelns tre punkter framgår att staterna åtar sig att vidta åtgärder som syftar till 1) att främja tillgången till bostäder med rimlig standard, 2) att förebygga och minska hemlösheten i syfte att successivt undanröja den och 3) att göra bostäder ekonomiskt tillgängliga för personer som saknar tillräckliga medel. Från den Europeiska kommittén för sociala rättigheter finns en mängd praxis som rört kollektiva klagomål avseende rätten till bostad. Denna praxis har bidragit till förståelsen om hur staternas åtaganden avseende rätten till bostad enligt stadgan bör förstås. De kollektiva klagomålen har rört specifika situationer i olika länder och någon heltäckande bild av staternas skyldigheter saknas. Här kan dock särskilt nämnas att människor i behov behöver få det basala behovet av tak över huvudet tillgodosett och att tillfälliga boendelösningar inom rimlig tid ska övergå till långsiktiga boenden.[1381] Avseende vräkningar behöver staterna försäkra sig om att alternativa boendelösningar finns på plats för att människor inte ska hamna i hemlöshet och vräkningar från härbärgen eller andra tillfälliga boendelösningar behöver enligt kommittén förbjudas.[1382] Sammantaget har den Europeiska kommittén för sociala rättigheter alltså till viss del klargjort staternas

---

[1379] FN:s barnrättskommittés rapport ang. Sveriges sjätte och sjunde periodiska rapport, 2023, CRC/C/SWE/CO/6-7. Se också avsnitt 3.3.6.
[1380] Se Holappa, 2020a, och avsnitt 3.3.6.
[1381] Se vidare i avsnitt 3.3.4.
[1382] Avsnittt 3.3.7.

åtaganden, men samtidigt är det otydligt vilka rättsliga krav som kan ställas på staterna baserat på kommitténs uttalanden.

Europakonventionen innehåller ingen självständig rätt till bostad. Däremot har vissa andra rättigheter i konventionen kommit att få betydelse avseende rätten till bostad genom Europadomstolens praxis. Det handlar framför allt om rätten till liv, förbudet mot omänsklig och förnedrande behandling, egendomsskyddet och rätten till respekt för sitt hem. Avseende rätten till liv och förbudet mot omänsklig och förnedrande behandling har Europadomstolen uttalat att staterna har positiva skyldigheter att förhindra vissa bedrövliga levnadssituationer.[1383] Avseende rätten till skydd för sitt hem är det framför allt skyddet mot ingrepp i enskildas bostäder samt i fråga om vräkningar som rättigheten har betydelse i förhållande till rätten till bostad.[1384] Europakonventionens starka ställning i svensk rätt innebär att konventionens artiklar ska beaktas av den svenska rättstillämparen. Däremot innebär det faktum att Europakonventionen inte innehåller en självständig rätt till bostad att praxis från Europadomstolen är begränsad avseende andra aspekter av rätten till bostad än de som omfattas av nu nämnda artiklar. Sammantaget bidrar Europakonventionen alltså endast i begränsad mening till att tydliggöra det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad.

Det nu sagda innebär alltså att Sverige visserligen har ett ansvar att *erkänna* och *förverkliga* rätten till bostad enligt folkrätten. Rätten till bostad är samtidigt vag och abstrakt och statens ansvar är otydligt. Sverige har vidare ett dualistiskt förhållningssätt till folkrätten vilket innebär att folkrättsliga åtaganden i första hand binder staten men inte den svenska rättstillämparen. Vad innebär då rätten till bostad som mänsklig rättighet avseende det allmännas ansvar nationellt? Som visats i avhandlingen är förverkligandet av rätten till bostad till stora delar decentraliserat och överlämnat till kommunerna.[1385] I vilken utsträckning svenska kommuner ska beakta rätten till bostad som mänsklig rättighet är inte helt tydligt. Som utgångspunkt är det staten som genom sitt folkrättsliga ansvar är bunden av folkrätten.

Kommunerna har enligt en rad olika författningar såväl skyldigheter och befogenheter som aktualiserar frågor som handlar om rätten till bostad som mänsklig rättighet. Genom denna mer konkreta lagstiftning sätts också ramarna för det kommunala arbetet för förverkligandet av rätten till bostad. Kommunerna är rättsligt bundna att inte kränka sådana grundläggande fri- och rättigheter som regleras i 2 kap. regeringsformen. Därtill behöver kommunerna beakta Europakonventionen och barnkonventionen som svenska lagar. När det gäller rätten till bostad saknas dock tydliga skyldigheter för kommunerna att beakta folkrätten utöver vad

---

[1383] Se vidare avsnitt 3.4.2 och 3.4.3.

[1384] Se vidare avsnitt 3.4.1.

[1385] Se särskilt kapitel 5 och 6.

svensk lagstiftning, inklusive Europakonventionen och barnkonventionen som inkorporerats, anger.

I en internationellrättslig kontext betraktas dock kommuner som företrädare för ”det allmänna” och eventuella kränkningar av de mänskliga rättigheterna som kommuner ansvarar för uppfattas därför som kränkningar av staten. När förverkligandet av en mänsklig rättighet, i detta fall rätten till bostad, i stor utsträckning är överlämnat till kommunerna finns det således goda skäl för att kommunerna också behöver beakta statens folkrättsliga skyldigheter.[1386] Om den nationella lagstiftningen vare sig innehåller tydliga skyldigheter för kommunerna att agera eller möjligheter för enskilda att juridiskt utkräva sin rätt är dock rättighetsskyddet för sociala mänskliga rättigheter som rätten till bostad svagt.[1387]

Frågan om hur förverkligandet av rätten till bostad för enskilda går till kokar således ner till den nationella lagstiftningen. I nästa avsnitt vänds blicken mot den nationella lagstiftningen och frågan om vad det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad enligt nationell rätt innebär.

7.2.2 Fragmenterat och villkorat ansvar enligt nationell rätt

Enligt såväl folkrätten som övergripande nationella rättsnormer har det allmänna ett ansvar att förverkliga rätten till bostad i Sverige. På nationell nivå kommer detta framför allt till uttryck i 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen där det framgår att det allmänna särskilt ska trygga rätten till bostad. Några tydliga rättsliga skyldigheter framgår inte av bestämmelsen, och inte heller är det fråga om en rättighet som enskilda kan utkräva hos en myndighet eller domstol. Istället konkretiseras ansvaret att förverkliga rätten till bostad i rättsliga normer som har sin grund i ”vanlig” lagstiftning. I avhandlingen har det allmännas rättsliga ansvar att förverkliga rätten till bostad för enskilda som inte kan ordna en bostad på egen hand undersökt genom tre kluster av regelverk. Det handlar om ekonomiska bostadsstöd inom ramen för den statliga socialförsäkringen, kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen och den kommunala socialtjänstens ansvar för boendefrågor. I detta avsnitt sammanfattas de slutsatser som dragits avseende avhandlingens andra frågeställning, nämligen vad det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad enligt nationell rätt innebär.[1388]

Inledningsvis kan det noteras att de offentligrättsliga principerna om legalitet, likhet, objektivitet, proportionalitet och kommunal självstyrelse är grundläggande för förståelsen av det allmännas ansvar enligt nationell rätt. Legalitetsprincipen innebär att det allmännas maktutövning kräver författningsstöd. Principerna om likhet och objektivitet innebär att myndigheter och domstolar ska beakta allas

---

[1386] Nilsson, 2017, s. 117–148.

[1387] Se Marcusson, 2021, s. 30 ff.

[1388] Frågeställningen har primärt behandlats i kapitel 4–6.

likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Enligt proportionalitetsprincipen ska myndigheter vidare bedöma proportionaliteten i ingrepp i ett enskilt intresse vilket innebär ett skydd mot att allmänna intressen får ensidig prioritering framför enskilda intressen. Principen om kommunal självstyrelse innebär både en princip om förhållandet mellan stat och kommun men också att kommunerna erhåller viss frihet inom ramen för de rättsliga ramar som följer gällande rättsregler. Vid sidan av dessa allmänna offentligrättsliga principer har ett antal ytterligare principer kommit att genomsyra den rättsliga regleringen. Det handlar om kommunalrättsliga principer som är kodifierade i kommunallagen och socialrättsliga principer som har betydelse för tolkning och tillämpning av socialtjänstlagen. I det följande sammanfattas det allmännas ansvar enligt nationell rätt, inklusive vissa av dessa principer som kommit att genomsyra den rättsliga regleringen.

Tre ekonomiska bostadsstöd finns reglerade i socialförsäkringsbalken. Det handlar om bostadsbidrag som kan lämnas till barnfamiljer och till unga vuxna utan barn, bostadstillägg som kan lämnas till pensionärer och personer som får sjukersättning samt boendetillägg som kan lämnas till personer som har fått tidsbegränsad sjukersättning eller aktivitetsersättning. Bostadsbidraget till barnfamiljer består av en allmänt konsumtionshöjande del samt en del som baseras på hushållets boendekostnad. Bostadsbidraget till unga vuxna baseras istället på den enskildes boendekostnad. Likaså baseras bostadstillägget helt och hållet på sökandens boendekostnad. Boendetillägget baseras däremot inte alls på enskildas boendekostnader.

De olika bostadsstödens funktion varierar således. Det är främst bostadstillägget som utgör en tydlig bostadssubvention genom att stödet möjliggör för pensionärer och personer med sjukersättning med låga inkomster att betala för en bostad. Även bostadsbidraget bidrar till viss del till att enskilda kan betala för en bostad. Inte något av stöden säkerställer dock att enskilda får tillgång till en bostad. Istället krävs att enskilda redan har en bostad för att kunna få stöd. Sammantaget kan således bostadsstöden bidra till att lösa enskildas kostnadsproblem, men endast i begränsad omfattning bidra till att lösa anskaffningsproblemet. Stöden är alltså primärt inriktade på att bidra till viss social trygghet snarare än att förverkliga rätten till bostad.[1389]

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar innebär begränsade skyldigheter men vida befogenheter för kommunerna. Kommunernas primära skyldighet avseende bostadsförsörjning är att med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen.[1390] Av lagstiftningen framgår vad riktlinjerna ska innehålla och vilken information de ska baseras på. Lagstiftningen innebär dock inte någon skyldighet för kommunerna att faktiskt bostadsförsörja – dvs. försörja invånarna med

---

[1389] Bostadsstöden i socialförsäkringsbalken behandlas i kapitel 4.

[1390] Se avsnitt 5.3.

bostäder. Däremot har kommunerna långtgående befogenheter på bostadsförsörjningsområdet. Dessa befogenheter grundar sig i såväl kommunallagens allmänna kompetensregler som speciallagstiftning. I speciallagstiftning finns regelverk om driften av allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, bostadsförmedling samt kommunala bostadsbidrag och hyresgarantier. Att det handlar om befogenheter innebär att det krävs att kommunerna tar initiativ till en viss åtgärd för att det ska genomföras. Enskilda saknar möjlighet att kräva att kommunerna ska vidta sådana åtgärder.

Avseende de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen framgår av undersökningen att kommuner har befogenhet att bedriva förvaltning och uthyrning av bostäder. Denna verksamhet har en lång historisk förankring och har tidigare grundat sig i det kommunala allmänintresset och varit avsedd att tillgodo ett allmännyttigt syfte. Bolagen ska fortfarande bedriva sin verksamhet i allmännyttigt syfte, men sedan 2011 ska verksamheten också bedrivas med affärsmässiga principer. Skötseln av bolagen kräver således en avvägning mellan intresset av allmännytta å ena sidan och affärsmässighet å andra sidan. Klart står att det sedan 2011 skett en förändring där affärsmässighet allt mer kommit att hamna i förgrunden. De allmännyttiga bostadsaktiebolagen är ett potentiellt verktyg varigenom kommunerna kan operationalisera sitt bostadsförsörjningsansvar och bidra till att lösa det så kallade anskaffningsproblemet. Det är dock oklart i vilken utsträckning sociala hänsyn är förenliga med kravet på affärsmässighet.[1391]

Kommunerna har vid sidan av egen förvaltning och uthyrning av bostäder också befogenhet att bedriva bostadsförmedling. Av bostadsförsörjningslagen framgår att kommuner ska anordna bostadsförmedling om det behövs för bostadsförsörjningen. Regeringen har möjlighet att förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling, något som såvitt känt dock aldrig hänt. I praktiken är bedömningen av om det behövs en bostadsförmedling överlämnad till kommunerna. En kommunal bostadsförmedling förmedlar bostäder från två eller fler (kommunala och privata) fastighetsägare. Hur bostäder ska förmedlas är inte reglerat i lag. Av förarbetena framgår dock att bostäder primärt kan fördelas antingen enligt en köprincip eller enligt en behovsprincip. I praktiken förmedlas bostäder i de få kommuner som har en bostadsförmedling enligt köprincipen. Bostadsförmedling är ett sätt varigenom kommunerna kan bidra till att lösa det så kallade anskaffningsproblemet. Kommunerna har rättsliga befogenheter att förmedla bostäder bland annat baserat på behov. Genom att det i praktiken primärt handlar om förmedling av bostäder efter kötid bidrar de kommunala bostadsförmedlingarna dock endast i begränsad omfattning till att stötta enskilda som inte

[1391] Se avsnitt 5.4.

kan ordna bostad på egen hand.[1392] Tillämpningen av köprincipen baseras således på en princip om formell likabehandling där kötiden görs till en objektiv måttstock.

Av lagen om vissa kommunala befogenheter framgår därutöver att kommunerna har befogenhet att lämna såväl bostadsbidrag som hyresgarantier till enskilda hushåll. De kommunala bostadsbidragen kan lämnas till enskilda hushåll i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad. Därigenom kan stödet bidra till att lösa det så kallade kostnadsproblemet. Hyresgarantier däremot innebär att kommunen ställer säkerhet för att ett avtal om hyra fullgörs. En hyresgaranti får lämnas i syfte att enskilda hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning, om det enskilda hushållets behov av en sådan bostad inte kan tillgodoses på annat sätt. En hyresgaranti kan således bidra till att lösa det så kallade anskaffningsproblemet.[1393]

Utöver de befogenheter som kommunerna har enligt speciallagstiftning på bostadsförsörjningsområdet har kommunerna även vissa befogenheter baserade på kommunallagens allmänna kompetensregler. Exempel på åtgärder som troligen är kompetensenliga är driften av härbärgen eller andra akuta boendelösningar för enskilda. Oavsett om kommuner väljer att engagera sig utanför eller inom det specialreglerade området behöver de kommunalrättsliga principerna samt andra tillämpliga regler, såsom EU:s statsstödsregler beaktas.

Sammanfattningsvis kan om kommunernas bostadsförsörjningsansvar sägas att det innebär endast begränsade skyldigheter för kommunerna. Istället utgörs en betydande del av ansvaret av befogenheter. Dessa befogenheter är som visats i studien på intet sätt förpliktande för kommunerna. Inte heller innebär de några rättigheter för enskilda. Kommunerna har alltså rättsliga möjligheter att bidra till att rätten till bostad förverkligas för enskilda, men det rättsliga regelverket säkerställer inte att så sker. Kommunernas bostadsförsörjningsansvar kan sägas genomsyras av principen om kommunal självstyrelse, genom att regelverket riktar sig till kommunerna och lämnar ett betydande utrymme för självbestämmande till kommunerna. Därutöver har principen om affärsmässighet kommit att få stor betydelse i operationaliseringen av bostadsförsörjningsansvaret genom de allmännyttiga bostadsaktiebolagen. Formell likabehandling genomsyrar därtill de kommunala bostadsförmedlingarna.

Som ett yttersta skyddsnät fungerar den kommunala socialtjänsten. Av socialtjänstlagen framgår inte att socialtjänsten har en skyldighet att ordna bostäder åt enskilda ”i allmänhet”. Däremot har socialtjänsten det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Av socialtjänstlagen framgår att socialnämnden ska främja den enskildes rätt till bostad. Enskilda med behov kan ansöka om bistånd hos socialtjänsten. Bistånd utgår efter en individuell

---

[1392] Se avsnitt 5.5.

[1393] Se avsnitt 5.6.

behovsprövning. Enskilda som inte kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd. Biståndet ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Av rättspraxis framgår att en bostad av viss (minimi)standard ingår i skälig levnadsnivå. Två typer av bistånd kan komma i fråga: dels försörjningsstöd, dels bistånd för livsföringen i övrigt. I försörjningsstödet, som lämnas till enskilda som inte kan försörja sig själva, ingår ekonomiskt bistånd för den enskildes boendekostnader. Det innebär att enskilda som har rätt till försörjningsstöd som utgångspunkt har rätt till bistånd för sina boendekostnader. Försörjningsstödet kan alltså bidra till att lösa det så kallade kostnadsproblemet, men inte ensamt lösa anskaffningsproblemet. Som visats i avhandlingen aktualiserar försörjningsstödet för boendekostnader vidare en rad rättsliga frågor.[1394]

När det gäller bistånd i form av boende är regleringen än otydligare. Av studien framgår att enskilda som har behov av tak över huvudet och inte kan tillgodose behovet eller få det tillgodosett på annat sätt har rätt att få hjälp av socialtjänsten i den akuta situationen.[1395] Av rättspraxis från Högsta förvaltningsdomstolen följer att sådana akuta lösningar ska övergå i mer långsiktiga lösningar som tillförsäkrar den enskilde en skälig levnadsnivå inom viss tid. När det gäller rätt till bistånd i form av bostad av mer permanent karaktär följer av praxis från Högsta förvaltningsdomstolen att enskilda som är helt bostadslösa och har speciella svårigheter att skaffa bostad på egen hand har rätt till bistånd i form av bostad.[1396]

Rätten till bistånd i form av bostad har av kammarrätterna kommit att tolkas så att det i princip krävs att enskilda saknar tak över huvudet för att ha rätt till bistånd. Därtill krävs att den enskilde har individuella ”speciella svårigheter” såsom psykisk ohälsa, missbruk eller liknande för att komma i fråga för bistånd. Som visats i avhandlingen är kammarrätternas och vissa kommuners tolkning av rättsläget troligen striktare än vad Högsta förvaltningsdomstolens praxis ger uttryck för. Exempelvis skulle troligen familjen i det i avhandlingen refererade målet från 2004 idag bedömas sakna sådana speciella svårigheter som krävs av kammarrätterna. I avhandlingen har kraven på såväl helt bostadslös som speciella svårigheter problematiserats eftersom de både riskerar att inskränka den enskildes rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen genom att den individuella behovsprövningen föregås av på förhand uppställda kriterier och att det är otydligt i vilka situationer enskilda har rätt till bistånd i form av bostad.

Tolkningen baseras på att socialtjänstens yttersta ansvar begränsas genom den enskildes egenansvar (att tillgodose sina egna behov) och att socialtjänsten inte bedöms ha ansvar för att ordna boende åt enskilda ”i allmänhet”. Istället ska enskildas bostadsbehov lösas på annat sätt, bland annat genom kommunernas

---

[1394] Avsnitt 6.3.
[1395] Avsnitt 6.4.2.
[1396] RÅ 1990 ref. 119, RÅ 2004 ref. 130 och HFD 2022 ref. 46. Se även avsnitt 6.4.3.

bostadsförsörjningsansvar. Som visats i avhandlingen har kommunerna inom ramen för sitt bostadsförsörjningsansvar ingen skyldighet att ordna bostäder åt behövande enskilda. Detta innebär alltså socialtjänstens (yttersta) ansvar inskränks samtidigt som ingen annan aktör har ansvar för att tillgodose enskildas behov. Detta innebär en risk för att enskilda, som saknar möjlighet att skaffa en bostad på egen hand, blir utan stöd från det allmänna.[1397] Därutöver visar studien att bistånd i form av bostäder ofta är förenat med långtgående villkor, vilket kan ifrågasättas inte minst i ljuset av proportionalitetsprincipen.[1398]

En utgångspunkt för socialtjänstens ansvar är det yttersta ansvaret. Genom konkretiseringen av det yttersta ansvaret i form av rätten till bistånd är det framför allt behovsprincipen och egenansvarsprincipen som kommit att få betydelse i frågan om bistånd i form av boende. Genom kraven på helt bostadslös och speciella svårigheter har egenansvarsprincipen kommit att hamna i förgrunden när det gäller bistånd i form av bostad.

Sammanfattningsvis är det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad enligt nationell rätt fragmenterat och villkorat. Det övergripande ansvaret enligt bland annat regeringsformen avspeglas inte i tydliga skyldigheter för det allmänna eller rättigheter för enskilda. Någon enhetlig och heltäckande reglering avseende förverkligandet av rätten till bostad finns inte. Istället är ansvaret uppdelat i flera delar som tillsammans inte utgör en heltäckande reglering som säkerställer att enskilda som saknar möjlighet att ordna en bostad på egen hand får stöd av det allmänna. Principer på rättsordningens mellannivå, rättskulturen, som kommit att genomsyra regleringen på ytnivån handlar om kommunal självstyrelse, affärsmässighet, formell likabehandling och egenansvar. I nästa avsnitt vänds blicken till motsättningar mellan normer på rättsordningen olika nivåer. Därefter sammanfattas de motsättningar, otydligheter och andra brister som riskerar att leda till att allas rätt till bostad inte förverkligas som identifierats i avhandlingen.

7.3 Motsättningsfullt ansvar att förverkliga rätten till bostad

7.3.1 Rätten till bostad i folkrätten och det samlade nationella regelverket

Som visats i avhandlingen har rätten till bostad kommit att konkretiseras åt olika håll i den folkrättsliga kontexten respektive i den nationella regleringen. I detta avsnitt analyseras potentiella motsättningar mellan hur rätten till bostad kommit att tolkas i folkrätten och den svenska nationella regleringen och tillämpningen. Primärt handlar det om motsättningar mellan olika rättsliga normer på rättens

---

[1397] Se vidare avsnitt 6.6.1–6.6.3.

[1398] Avsnitt 6.6.4–6.6.7.

ytnivå. Normerna härrör från å ena sidan folkrätten och å andra sidan den nationella rättsordningen. Motsättningarnas karaktär och rättsliga betydelse kan mot bakgrund av Sveriges dualistiska förhållningssätt till folkrätten därför variera beroende på vilka normer som berörs.

En första sådan motsättning handlar om tillgången till bostäder med överkomliga priser. Av artikel 31.3 den reviderade Europeiska sociala stadgan följer att konventionsstaterna åtar sig att vidta åtgärder som syftar till att göra bostäder ekonomiskt tillgängliga för personer som saknar tillräckliga medel. ESK-kommittén har tolkat rätten till lämplig bostad i artikel 11 ESK-konventionen så att tillgången till bostäder med överkomliga priser ingår som en del av denna rätt.[1399] En anledning till att många saknar bostäder eller bor i kortsiktiga och otrygga situationer i Sverige idag beror på avsaknaden av bostäder som de har råd med. Som visats i avhandlingen saknas idag en rättslig skyldighet enligt nationell rätt att se till att enskilda kommer i åtnjutande av en bostad som de har råd med. Någon allmän bostadssubvention för enskilda saknas. Istället är enskilda primärt hänvisade till att skaffa en bostad på den generella bostadsmarknaden. De ekonomiska bostadsstöden är inriktade på vissa grupper och tycks inte vara tillräckliga för att förverkliga denna del. Som ett yttersta skyddsnät finns möjlighet att söka om bistånd hos socialtjänsten där försörjningsstödet för boendekostnader ingår. Försörjningsstödet är dock inte en allmän bostadssubvention utan ett yttersta ekonomiskt skyddsnät för enskilda som inte kan försörja sig själva. ESK-kommitténs uttalande är inte rättsligt bindande, men texten i artikel 31.1 den reviderade Europeiska sociala stadgan binder Sverige. Eftersom karaktären av åtagandet troligen kräver en rad åtgärder är det primärt en fråga för staten att omsätta åtagandet i praktisk politik och lagstiftning. Kommunerna är naturligtvis oförhindrade att beakta stadgandet i sitt arbete mot bostadsförsörjning, även om det inte är bindande för kommunerna.

En andra motsättning handlar om att rätten till bostad tolkats så att tak över huvudet behöver garanteras för enskilda i behov, men att akuta lösningar dock behöver vara tillfälliga och så snart som möjligt ersättas med långsiktiga boendelösningar.[1400] Enligt nationell rätt saknas en lagstiftad skyldighet att ersätta tillfälliga lösningar i akuta situationer som socialtjänsten ansvarar för med mer långsiktiga boendelösningar. Däremot följer av rättspraxis från Högsta förvaltningsdomstolen att tillfälliga boenden som socialtjänsten ordnar och som inte uppfyller kraven på skälig levnadsnivå inom kort tid ska ersättas med boenden som tillförsäkrar den enskilde en skälig levnadsnivå.[1401] Såsom rättsläget kommit att tolkas, inte minst av kammarrätterna, säkerställs dock inte att tillfälliga lösningar ersätts med

---

[1399] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991.
[1400] Se avsnitt 3.3.4.
[1401] RÅ 1994 not. 574. Se vidare avsnitt 6.4.

långsiktiga inom rimlig tid. Enskilda som inte själva eller på annat sätt kan tillgodose sitt behov av tak över huvudet har av socialtjänsten rätt till att inhysas någonstans.[1402] För att komma i fråga för bistånd i form av bostad av mer permanent karaktär uppställs dock krav på att den enskilde ska vara helt bostadslös och ha speciella svårigheter att skaffa bostad på egen hand.[1403] Det är inte säkert att den enskilde, bara för att ha berättigats ett tillfälligt boende, kvalificerar sig för bistånd i form av bostad av mer permanent karaktär.[1404] Det saknas således rättsliga normer som säkerställer att enskilda inte bor i tillfälliga boendelösningar under lång tid.

Därutöver är, i de fall enskilda har beviljats bistånd i form av bostad, biståndet ofta tidsbegränsat och villkorat. En tredje motsättning består således av avsaknaden av långsiktig kontraktuell säkerhet i bostäder som ordnats av socialtjänsten. Av såväl tidigare studier som av denna framgår att socialtjänstens bistånd i form av bostad regelmässigt är tidsbegränsade, vilket innebär att nya prövningar om bistånd i form av boende görs regelbundet. Därtill är bistånd regelmässigt villkorat med olika typer av villkor. Bostäderna är således tillfälliga i rättslig mening (även om det rör sig om bostäder där bostadsstandarden uppfyller kraven på skälig levnadsnivå). Avsaknaden av besittningsskydd innebär en motsättning i förhållande till hur rätten till bostad tolkats i folkrätten. Enligt såväl ESK-kommittén som den Europeiska kommittén för sociala rättigheter är besittningsskydd en del av rätten till bostad.[1405] Som visats i avhandlingen saknas det rättsregler som hindrar att enskilda bor i sådana ”tillfälliga” bostäder under lång tid. Tvärtom framgår det av studien att enskilda i vissa fall bott under lång tid, i vissa fall i över tio år, i bostäder som hela tiden varit tidsbegränsade.[1406]

En fjärde motsättning är kopplad till vräkningar. Vräkningar har inte varit i fokus i avhandlingen, men skydd mot vräkningar är en viktig aspekt av rätten till bostad som mänsklig rättighet. Enligt de tolkningar av rätten till bostad som gjorts i folkrätten krävs, för att en vräkning ska vara legitim, att ett alternativt boende är ordnat.[1407] I nationell rätt saknas en skyldighet för det allmänna att säkerställa att så är fallet. Därtill saknas ett förbud mot vräkningar från härbärgen och andra akuta boendelösningar, något som i folkrätten tolkats som en del av rätten till bostad.[1408]

Av det sagda kan slutsatsen att rätten till bostad konkretiserats i två parallella riktningar dras. De grundläggande värden som rätten till bostad vilar på tycks ha

---

[1402] Se avsnitt 6.4.2.
[1403] Se avsnitt 6.4.3–6.4.4.
[1404] Exempel på detta finns i kammarrättspraxis, se avsnitt 6.4.4.
[1405] Se avsnitt 3.3.2, 3.3.3 och 3.3.7.
[1406] Se avsnitt 6.5.8.
[1407] Se avsnitt 3.3.7 och Vols, Dyah Kusumawati, 2020.
[1408] Se avsnitt 3.3.7.

fått större genomslag bland de tolkningar av rätten till bostad som gjorts av ESK-kommittén och den Europeiska kommittén för sociala rättigheter än i den nationella rätten. De motsättningar som identifierats i detta avsnitt kan delvis förklaras av Sveriges dualistiska förhållningssätt till folkrätten, att kommittéernas uttalanden inte är rättsligt bindande och att Sverige inte ratificerat de tilläggsprotokoll som möjliggör individuella klagomål avseende ESK-konventionen och barnkonventionen. Samtidigt har Sverige åtagit sig att de aktuella konventionerna efterlevs och behöver vidta åtgärder för att förverkliga de mänskliga rättigheter som följer av dessa åtaganden. I arbetet med att implementera rätten till bostad bör kommittéernas kommentarer och rekommendationer vara vägledande.

Samtidigt fortsätter den nationella rätten att utmanas av folkrätten, något som Lind konstaterade redan 2009.[1409] Sedan dess har Europadomstolen genom sin praxis utvecklat synen på positiva skyldigheter för staten med bäring på de sociala rättigheterna. ESK-kommitténs arbete med individuella klagomål har tagit fart på riktigt, och det återstår att se vad kommitténs arbete kommer att betyda för rätten till bostad som mänsklig rättigheter. Den Europeiska kommittén för sociala rättigheters arbete fortsätter utveckla förståelsen för rätten till bostad. Därutöver har barnkonventionen gjorts till svensk lag. Vilka effekter detta har avseende rätten till bostad återstår ännu att se, och ytterligare studier om barnkonventionen och rätten till bostad vore önskvärt. Klart står dock att den nationella rätten fortsatt utmanas av folkrättens krav, vilket troligen kommer kräva såväl anpassningar av den svenska rätten som ytterligare rättsvetenskapliga studier.

7.3.2 Principen om kommunal självstyrelse och rätten till bostad

Som framgått ovan följer av det nationellt reglerade ansvaret att en betydande del av förverkligandet av rätten till bostad är överlämnat till kommunerna. Kommunerna sköter enligt 14 kap. 2 § regeringsformen alla sina angelägenheter på den kommunala självstyrelsens grund. Det innebär att såväl kommunernas bostadsförsörjningsansvar som kommunernas ansvar för socialtjänsten sköts på den kommunala självstyrelsens grund. De exakta gränserna för den kommunala självstyrelsen, eller med andra ord utrymmet för kommunernas handlingsutrymme, bestäms i vanliga lagar. Som visats i undersökningen av kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen genomsyras detta regelverk av principen om kommunal självstyrelse. Det kommer till uttryck både genom att regleringen på området tydligt riktar sig till kommunerna och är resultatet av avvägningar avseende hur stora inskränkningar i den kommunala självstyrelsen som är nödvändiga. Kommunerna sköter även socialtjänsten på den kommunala självstyrelsens grund. Genom att socialtjänstlagen innehåller individuella rättigheter som är utkrävbara i domstol är självstyrelsen betydligt mer begränsad än inom ramen för bostadsförsörjningsområdet.

[1409] Lind, 2009, s. 438.

I det här avsnittet analyseras flera motsättningar mellan rätten till bostad och den kommunala självstyrelsen.

Det har argumenterats för att kommunerna i sin verksamhet behöver beakta de mänskliga rättigheterna.[1410] Att kommunerna behöver beakta de rättigheter som följer av 2 kap. regeringsformen samt Europakonventionen och barnkonventionen som svenska lagar är tydligt. Hur det förhåller sig med mänskliga rättigheter som rätten till bostad, som i första hand återfinns i 1 kap. 2 § regeringsformen och internationella konventioner som inte inkorporerats i svensk rätt, är inte lika klart. Sveriges dualistiska förhållningssätt till folkrätten innebär att det framför allt är staten som är bunden av de folkrättsliga åtagandena.

Framför allt två skäl talar dock för att kommunerna bör beakta rätten till bostad. För det första talar det faktum att staten överlämnat en betydande del av ansvaret för förverkligandet av rätten till bostad för att kommunerna därmed även bör beakta att rätten till bostad är en mänsklig rättighet. För det andra likställs kommunerna i en folkrättslig kontext med staten genom att kommunerna är en del av ”det allmänna”. Eventuella kränkningar av mänskliga rättigheter som kommunerna ansvarar för kan således Sverige som stat hållas ansvarig för.[1411]

Mot detta står dock den kommunala självstyrelsen. Av regeringsformen framgår att kommunerna sköter alla sina angelägenheter på den kommunala självstyrelsens grund. Inskränkningar i den kommunala självstyrelsen och eventuella åligganden för kommunerna regleras i lag.[1412] Detta innebär att kommunerna, enligt den nationella rätten, endast ålagts att beakta sådant som införts i lagstiftningen. Folkrättsliga konventioner, utöver sådana som inkorporerats, binder staten. Om staten vill att kommunerna ska beakta dem behöver sådana skyldigheter införas i lagstiftningen i enlighet med regeringsformens bestämmelser.

Förutsättningarna för kommunerna att beakta rätten till bostad som mänsklig rättighet är därtill olika på olika områden. Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen består av begränsade skyldigheter men långtgående befogenheter. Det saknas inom ramen för detta ansvar några utkrävbara rättigheter för enskilda. Inte heller har kommunerna i lagstiftning ålagts att beakta rätten till bostad som mänsklig rättighet eller de facto förverkliga rätten till bostad. Sett till regleringen som helhet finns således en motsättning mellan det faktum att ansvaret att förverkliga rätten till bostad i stor utsträckning överlämnats till kommunerna samtidigt som kommunerna inte ålagts att vare sig beakta rätten till bostad som mänsklig rättighet eller faktiskt förverkliga denna rättighet. Kommunerna är naturligtvis fria att i sitt arbete med bostadsförsörjning beakta rätten till bostad som mänsklig rättighet

---

[1410] Se bland annat Nilsson, 2017.

[1411] Nilsson, 2017, s. 118–120.

[1412] Se 8 kap. 2 § 3 p. regeringsformen. Det är möjligt för riksdagen att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 8 kap. 3 § regeringsformen.

(och de åtaganden som Sverige har enligt folkrätten) – men idag saknas en rättslig skyldighet att göra så. Vad som ska väga tyngst vid en avvägning mellan förverkligandet av rätten till bostad och ett lokalt kommunalt intresse är idag överlämnat till kommunerna att bedöma.

Det sagda kan synliggöras genom ett argument om att 1 kap. 2 § regeringsformen kan utgöra tolkningsdata vid tillämpningen av andra rättsregler och även få betydelse som underlag för laglighetsprövningen i mål om överklagade kommunala beslut.[1413] Detta innebär att 1 kap. 2 § regeringsformen *kan* utgöra rättsligt stöd för att en viss kommunal åtgärd är laglig – men det går inte att ställa några krav på kommunerna att faktiskt agera baserat på 1 kap. 2 § regeringsformen. Likaså skulle konventionsrättsliga åtaganden kunna tala för att en viss åtgärd hos en kommun är kompetensenlig.[1414] Det saknas dock rättsliga skyldigheter för kommunerna att beakta rätten till bostad som mänsklig rättighet.

Kommunerna har avseende socialtjänsten tydliga skyldigheter och regleringen innebär rättigheter för enskilda. Samtidigt sköter kommunerna även socialtjänsten på den kommunala självstyrelsens grund. Detta kan i rättslig mening i korthet sägas innebära att kommunerna erhåller visst utrymme för självbestämmande inom de ramar som socialtjänstlagen ger. Förhållandet mellan den kommunala självstyrelsen och rättighetslagar som socialtjänstlagen har diskuterats i tidigare rättsvetenskapliga studier.[1415] Det är tydligt att rättighetslagar inskränker den kommunala självstyrelsen. Även om det således finns en inbyggd motsättning mellan tydliga åligganden som socialtjänstlagen är ett exempel på och den kommunala självstyrelsen får det idag anses vedertaget med sådan lagstiftning.[1416] Här ska inte denna motsättning diskuteras vidare. Däremot ska förutsättningarna för att beakta rätten till bostad som mänsklig rättighet vid tillämpningen av socialtjänstlagen analyseras.

Till skillnad från kommunernas bostadsförsörjningsansvar innebär socialtjänstlagen rättstillämpning i enskilda ärenden gentemot enskilda. Negativa beslut kan överklagas till domstol. Detta innebär att förutsättningarna för att beakta rätten till bostad genom att tolka den nationella regleringen i ljuset av de konventionsrättsliga åtagandena och regeringsformen är större än avseende kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Någon tydlig skyldighet att göra så finns dock inte och inte heller har någon sådan tolkning vunnit gehör i rättstillämpningen.[1417] En svårighet med detta är att de skyldigheter som följer av Sveriges folkrättsliga åtaganden

---

[1413] Detta har diskuterats i avsnitt 5.2.1. Se även Petrén, Ragnemalm, 1980, s. 20 och Örnberg, 2014, s. 61.

[1414] Genom att tolka de nationella bestämmelserna i ljuset av de folkrättsliga åtagandena.

[1415] Holmberg, 1990 och Riberdahl, 1993. Se också Gustafsson, 2007, s. 58 ff.

[1416] Något som inte minst regleringen i 14 kap. regeringsformen visar.

[1417] Jfr Nilsson, 2017, s. 137–138.

avseende rätten till bostad är otydliga. Som visats i studien är statens åtaganden förhållandevis abstrakta och förmodligen svåra att tillämpa i ett enskilt ärende. Vägledning skulle visserligen kunna hittas i allmänna kommentarer och beslut från de kommittéer som tolkar konventionerna. Dessa kommentarer är dock inte rättsligt bindande vilket innebär att förutsättningar för att beakta dessa är oklara.

Flera motsättningar finns således mellan den kommunala självstyrelsen och rätten till bostad. I grund och botten handlar det om motsättningar mellan principen om kommunal självstyrelse (som utgör ett element på rättsordningens mellannivå, rättskulturen) och den grundläggande normativa idén om rätten till bostad som mänsklig rättighet (som utgör ett element i djupstrukturen). Med utgångspunkt i avhandlingens teoretiska utgångspunkter kan det beskrivas som att förverkligandet av rätten till bostad ”censureras” av principen om kommunal självstyrelse på vägen upp till rättsordningens ytnivå.[1418] Utformningen av och tillämpningen av regelverket på ytnivån genomsyras idag i hög grad av kommunal självstyrelse vilket gör att rätten till bostad blir underordnat.

Slutligen kan nämnas att rätten till bostad som mänsklig rättighet betyder samma sak i hela landet och kräver likabehandling oavsett var i landet man befinner sig.[1419] Som visats är dagens reglering dock inte tillräcklig för att säkerställa att allas rätt till bostad förverkligas av kommunerna. Till syvende och sist är det staten som är primärt ansvarig för att rätten till bostad förverkligas. Om staten menar allvar med detta ansvar finns det skäl att se över graden av kommunalt självbestämmande i ansvaret att förverkliga rätten till bostad.

7.3.3 Förskjutning mot marknaden och principen om affärsmässighet

Bostäder har alltid fördelats på en marknad där de genererat ett pris. Därigenom skiljer sig bostaden från andra sociala rättigheter. Bostaden är dock inte som vilken marknadsvara som helst på det sättet att det är ett grundläggande mänskligt behov – och en mänsklig rättighet – att ha någonstans att bo i trygghet och säkerhet. Ett propositionsuttalande från 1974 (som citerats ovan) synliggör detta förhållande:

> Svensk bostadspolitik har […] sedan länge grundats på uppfattningen att tillgång till en god och tillräckligt rymlig bostad i god miljö är en omistlig social rättighet. […] Att bostaden bör betraktas som en social rättighet innebär naturligtvis inte att marknadsmekanismerna helt kan lämnas därhän. Det står sålunda klart t.ex. att synen på bostad som en social rättighet inte kan gälla mer än upp till en viss standardnivå. Mera lyxbetonade inslag i bostadsutbudet har samhället

---

[1418] Jfr det Tuori kallar det avgränsande förhållandet mellan rättsordningens nivåer, Tuori, 2013, s. 55–57.
[1419] Jfr Lind, Lundin, 2021, s. 23.

inte anledning att slå vakt om. Redan härav följer att bostaden måste betinga ett pris. En annan ordning är helt otänkbar.[1420]

Marknaden har alltså alltid varit den primära arena där bostäder fördelas. Det allmännas insatser för att förverkliga rätten till bostad i förhållande till marknaden har variet över tid. Avregleringarna på 1990-talet innebar att en allmän förskjutning från det allmännas övergripande ansvar för bostadsfrågorna till marknaden inleddes. Denna utveckling har fortsatt, bland annat genom att det politiska *målet för bostadspolitiken* år 2009 ersattes med ett *mål för bostadsmarknad*.[1421] Även om målet är politiskt, avspeglas detta även i den rättsliga regleringen. De ekonomiska bostadsstöden inom ramen för socialförsäkringen innebär exempelvis stöd till enskilda som kan bidra till att betala för en bostad på marknaden. I bostadsförsörjningslagen anges att kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen särskilt ska grundas på en analys bland annat av marknadsförutsättningarna samt vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden.[1422] I kommunala bostadsförmedlingar förmedlas idag primärt bostäder efter kötid (även om det finns rättsligt utrymme för att förmedla bostäder på andra sätt). Detta innebär att kommunernas bostadsförmedling i stort sett är handlar om att bistå marknadens parter med att förmedla kontakt mellan potentiella hyresvärdar och hyresgäster (snarare än att bidra till förverkligandet av rätten till bostad för de som inte kan ordna en bostad på egen hand).[1423]

Vidare ska allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag sedan 2011 bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. Reformen 2011 innebar ett skifte från att kommunerna skulle bedriva verksamheten utan vinstsyfte till att bolagen idag ska bedrivas enligt affärsmässiga principer. Förändringen är ett tydligt exempel på hur marknadens logik kommit att genomsyra även den rättsliga regleringen, inte bara som en utgångspunkt för förverkligandet av rätten till bostad utan även som en central del av det allmännas ansvar. Principen om affärsmässighet kan, genom principens karaktär och genomslag, beskrivas ha sedimenterats till rättsordningens rättskultur.

Det finns inbyggda motsättningar mellan å ena sidan det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad och å andra sidan den marknadslogik som genomsyrar förverkligandet av rätten till bostad. Motsättningarna består för det första av att ansvaret att förverkliga rätten till bostad – som mänsklig rättighet – åligger *staten*. Marknadsaktörer är alltså inte bundna till att förverkliga enskildas mänskliga

---

[1420] Prop. 1974:150, s. 344.
[1421] Prop. 2006/07:1 utgiftsområde 18, s. 18.
[1422] Se också hur bostadsmarknaden är högst påtaglig i riktlinjerna från de två kommunerna som ingår i studien, avsnitt 5.3.4.
[1423] Avsnitt 5.5.

rättigheter. Tvärtom har marknadsaktörer, i första hand aktiebolag och andra kommersiella aktörer, i uppdrag att generera avkastning till sina ägare. Sedan kravet på att de kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagen också ska bedrivas enligt affärsmässiga principer gäller denna motsättning även för dessa bolag.[1424]

För det andra finns en inbyggd motsättning mellan rätten till bostad och att det allmännas förvaltning och uthyrning av bostäder ska bedrivas med affärsmässiga principer. Motsättningen återfinns i den rättsliga regleringen genom att allmännyttan i allmännyttigt syfte ska främja bostadsförsörjningen i kommunen (något som skulle kunna vara ett sätt att förverkliga rätten till bostad) samtidigt som de ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer. Att verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer innebär att bolagen ska ha avkastningskrav motsvarande sådana krav som privata ägare med ett långsiktigt perspektiv på sitt ägande ställer.[1425] Klart står att det kan uppstå situationer där ett effektivt förverkligande av rätten till bostad kolliderar med kravet på affärsmässighet. Vilket intresse som ska väga tyngst i en sådan situation är inte klart.

Sammantaget har det alltså skett en förskjutning mot marknaden och principen om affärsmässighet har fått ett större utrymme. Som en del av konkretiseringen av rätten till bostad finns en inbyggd motsättning mellan den grundläggande normativa idén om allas rätt till bostad (som återfinns i djupstrukturen) och driften av de allmännyttiga bostadsaktiebolagen enligt affärsmässiga principer (som utgör ett element i rättskulturen). I nästkommande avsnitt analyseras hur konsekvenser av förskjutningen mot marknaden också innebär en förskjutning mot individens egenansvar, vilket också lett till ett antal rättsliga motsättningar.

7.3.4 Marknadens logik och individens egenansvar

Bostadsmarknaden har alltså alltid varit den primära arena där bostäder fördelas. Detta innebär dels att bostäder betingar ett pris, dels att enskilda som utgångspunkt också har ett eget ansvar att tillgodose sitt behov av bostad. Som diskuterats ovan har en generell förskjutning mot marknaden skett, med innebörden att ansvaret för bostadsfrågan förskjutits från det allmänna till marknaden. Den generella förskjutningen mot marknaden avseende ansvaret för bostadsfrågan innebär även att individens egenansvar hamnar i förgrunden. Det allmännas generella tillbakadragande har lett till att individen framför allt blivit en aktör på marknaden. I det här avsnittet analyseras hur detta inte bara innebär att det generella ansvaret för bostadsfrågan förskjutits till marknaden utan hur denna förskjutning även kommit att påverka det sociala skyddsnätet avseende bostad.

[1424] De kommunala bolagen ska visserligen även ha ett allmännyttigt syfte och främja bostadsförsörjningen i kommunen, se vidare om affärsmässighet kontra allmännytta i avsnitt 5.4.

[1425] Prop. 2009/10:185, s. 45. Hur avvägningen mellan ett socialt ansvarstagande och affärsmässighet ska göras har diskuterats i avsnitt 5.4.

Varken staten eller kommunerna har ett i nationell rätt tydligt reglerat ansvar att förverkliga rätten till bostad för enskilda. För personer som inte kan ordna en bostad på marknaden återstår idag i princip att ansöka som bistånd hos socialtjänsten. Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Det innebär att socialtjänsten utgör samhällets yttersta skyddsnät för enskilda. Socialtjänstlagen innehåller inte någon uttrycklig skyldighet för socialtjänsten att ordna bostäder åt enskilda i allmänhet. Däremot framgår av socialtjänstlagen att socialtjänsten ska främja den enskildes rätt till bostad. Enskilda som inte själva eller på annat sätt kan tillgodose sina behov rätt till bistånd. Hur biståndet ska utformas är inte reglerat i lag. Enskilda som helt saknar tak över huvudet och inte själva eller på annat sätt kan tillgodose sina behov har rätt till bistånd i form av boende för att lösa sin akuta situation.[1426] Av rättspraxis framgår dock att rätt till bistånd i form av bostad av mer permanent karaktär föreligger för enskilda som är *helt bostadslösa* och *har speciella svårigheter att skaffa bostad själva*. Därutöver är bistånd i form av bostad ofta tidsbegränsat och villkorat med olika typer av villkor riktade till den enskilde.

Såväl kraven på helt bostadslös och speciella svårigheter som villkorandet av biståndet grundar sig på en tolkning av principen om egenansvar samt tanken om att någon annan än socialtjänsten (primärt kommunerna genom sitt bostadsförsörjningsansvar) ansvarar för att enskilda har tillgång till bostäder i allmänhet. Som visats i avhandlingen har dock inte någon annan ett utpekat ansvar att faktiskt se till att enskilda med behov får tillgång till bostäder. Tolkningen av socialtjänstlagen avseende rätten till bistånd i form av bostad innebär att enskilda som saknar en bostad som tillförsäkrar den enskilde skälig levnadsnivå och som inte har möjlighet att skaffa en bostad på egen hand riskerar att bli utan stöd av det allmänna. Principen om egenansvar kan sägas ha sedimenterats till rättskulturen (rättsordningens mellannivå) och som sådan påverkar principen tillämpningen av rättsordningens ytnivå vad gäller det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad för enskilda som inte kan ordna en bostad på egen hand. Egenansvaret har alltså kommit att begränsa det allmännas yttersta ansvar så att enskilda som bedöms *borde kunna* skaffa en bostad inte har rätt till stöd av det allmänna.

Enskildas egenansvar är alltså en utgångspunkt för förverkligandet av rätten till bostad. Genom den allmänna förskjutningen mot marknaden har individens egenansvar hamnat i förgrunden och även kommit att genomsyra och begränsa samhällets yttersta skyddsnät. Genom att egenansvaret begränsar socialtjänstens ansvar – och ingen annan aktör har ett reglerat ansvar – begränsas således också möjligheterna för enskilda med behov av en bostad att få stöd av det allmänna. Detta innebär att det finns en motsättning mellan å ena sidan den grundläggande

---

[1426] Avsnitt 6.4.2.

normativa idén om allas rätt till bostad (som rättsligt element i djupstrukturen) och principen om enskildas egenansvar (som ett element i rättskulturen).

7.4 Ett socialt skyddsnät med revor

7.4.1 Åter till nödhjälpens tidevarv och de *värdiga* och *ovärdigas* ”logik”?

Under lång tid betraktades bostadsfrågan som något privat och det ankom på enskilda att lösa sin boendesituation. Det allmänna skulle inte blanda sig i hur människor bodde eller annars engagera sig i bostadsfrågan. Det var egentligen först i samband med urbaniseringen som följde industrialiseringen som det allmänna på allvar kom att engagera sig i bostadsfrågor. Innan dess var det framför allt genom fattigvården som det allmänna på olika sätt engagerade sig för enskilda som inte kunde tillgodose sina behov själva. Fattigvården, vars rötter hittas i den katolska kyrkans allmosor, formaliserades genom ett flertal reformer under decennierna som följde reformationen. Fattigvården präglades under åren av olika typer av människosyn, men ett framträdande mönster var att hjälpsökande delades in i två grupper, dels de som var *värdiga* samhällets hjälp (exempelvis äldre, vanföra, obotligt sjuka och värnlösa barn), dels de som var *ovärdiga* samhällets hjälp (exempelvis arbetsföra men utan arbete).[1427] Den hjälp som fattigvården ordnade hade karaktären av nödhjälp. Människor i behov skulle få hjälp. Avseende bostad finns exempel på boenden där enskilda kunde inhysas. Exempel på sådana är fattigstugor där fattiga och utsatta kunde få mat och husrum i utbyte mot arbete.

Även de första åtgärderna som det allmänna genom kommunerna vidtog avseende bostadsfrågan hade karaktären av *nödbostäder*. Bostadssituationerna för många var så dålig att kommunerna ansåg sig vara tvungna att bygga boenden åt människor i nöd. Efter andra världskriget växte välfärdsstatens bostadspolitik fram. Ambitionerna var höga och det ansågs vara en uppgift för det allmänna att inte bara hjälpa människor i nöd utan en högre ambitionsnivå sattes upp: bostadsbristen skulle bort och bostadsstandarden skulle höjas. Människor skulle helt enkelt ges förutsättningar att leva i bostäder av god kvalitet. Genom den generella bostadspolitiken förändrades också synen på bostadsfrågan – från att ha varit i första hand en privat angelägenhet blev det en angelägenhet som det allmänna hade ett ansvar för. Målsättningen att alla ska ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader präglade fram till 1990-talets början bostadspolitiken och även den rättsliga regleringen om rätten till bostad. Sedan 1990-talet har utvecklingen istället gått mot att marknaden fått en allt mer framträdande roll igen. En

[1427] Skoglund, 1992. Se vidare avsnitt 2.2.

konsekvens av detta är att enskildas egenansvar att ordna bostad hamnat i förgrunden på bekostnad av det allmännas ansvar.

För enskilda som inte kan skaffa en bostad själva är möjligheterna att få hjälp av det allmänna, utöver ekonomiska stöd för de grupper som har rätt till sådana, små. Som visats i avhandlingen har kommunerna vida befogenheter men begränsade skyldigheter inom ramen för sitt bostadsförsörjningsansvar. För enskilda som inte kan ordna en bostad på egen hand återstår i princip möjligheten att ansöka om bistånd från socialtjänsten. Genom att socialtjänstens skyldighet att ordna bostad till enskilda har kommit att tolkas så att personer som är helt bostadslösa och har speciella svårigheter att skaffa bostad själva omfattas görs en uppdelning mellan individer som *bedöms borde kunna ordna bostad själva* (och som därmed inte får hjälp) och personer som *inte bedöms kunna ordna bostad själva*. Synsättet påminner om den uppdelning mellan *värdiga* och *ovärdiga* som under lång tid präglade fattigvården.

Personer som bedöms borde kunna skaffa bostad själva uppfattas enligt denna ”logik” vara ovärdiga samhällets hjälp att ordna bostad och beviljas endast bistånd i form av boende för att lösa sin akuta (nöd)situation. Trots att dessa personer alltså kan sakna en bostad och saknar möjlighet att skaffa en bostad blir de utan stöd med att ordna en bostad av det allmänna. För personer som inte bedöms kunna skaffa bostad själva och därmed uppfattas värdiga hjälp består biståndet framför allt av strikt tidsbegränsade bostäder. De bostäder som ordnas av socialtjänsten är alltså inte permanentbostäder – även om kvaliteten hos bostaden som sådan är god.

Sammantaget bör frågan om vi är på väg (eller redan är) tillbaka till nödlösningarnas tid avseende det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad lyftas. Avsaknaden av ett tydligt reglerat ansvar att förverkliga rätten till bostad innebär att det som står till buds för enskilda i behov är det yttersta skyddsnätet där enskilda delas upp i två grupper: de som borde kunna skaffa bostad (och som är ovärdiga hjälp) och de som inte borde kunna skaffa bostad (och som är värdiga hjälp).

7.4.2 Lika behandling trots olika förutsättningar

Som mänsklig rättighet innebär rätten till bostad en grundläggande normativ idé om att *alla har rätt till en bostad*. Det är också så rätten till bostad kommer till uttryck i bland annat ESK-konventionen: rätten till bostad gäller *för var och en*. Som visats i avhandlingen är en grundbult i de mänskliga rättigheterna icke-diskriminering och likabehandling. Hur icke-diskriminering och likabehandling ska förstås och konkretiseras avseende rätten till bostad är inte helt tydligt. ESK-kommittén har exempelvis tolkat statens skyldigheter på så sätt att staterna bör prioritera de

grupper som är faktiskt diskriminerade och prioritera insatser mot dessa.[1428] I det här avsnittet analyseras det samlade nationella regelverket om det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad för de som inte kan ordna en bostad på egen hand i förhållande till likabehandling och icke-diskriminering.

I takt med att välfärdsstatens bostadspolitik växte fram efter andra världskriget blev bostadsfrågan alltså en fråga för det allmänna. Uttalade mål för det allmänna handlade om att alla skulle kunna leva i goda bostäder. Det allmännas insatser i denna generella bostadspolitik var inriktade på att möjliggöra för alla att kunna efterfråga goda bostäder. Viktiga delar i detta hade kollektiv karaktär, såsom subventioner för bostadsbyggande, allmännyttiga bostadsbolag, kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen och hyressättningsregleringen. Genom dessa generella insatser förväntades tillgången till bostäder vara god. Men även mer selektiva insatser riktade till individer, som ekonomiska stöd, bostadsförmedling, kommunernas rätt att anvisa bostadssökande en lägenhet och socialtjänstens arbete var viktiga. Dessa typer av individuella stöd kan ses som ett uttryck för ett jämlikhetssträvande, avsikten var att göra personer som inte kunde skaffa en bostad på egen hand jämlika ”andra” och därigenom kunna skaffa bostad på samma villkor som andra. Som helhet präglades förverkligandet av rätten till bostad under den generella bostadspolitiken av i första hand målet att kollektivet skulle tillförsäkras goda bostäder på lika villkor.[1429] Formella likabehandlingsideal var påtagliga, inte minst i utformningen av det allmännas insatser gentemot enskilda genom att stöd skulle ges till enskilda på lika villkor.

Sedan de förändringar som inleddes på 1990-talet och som diskuterats i avhandlingen har en generell avreglering och nedmontering av bostadspolitiken ägt rum. Det har skett en allmän förskjutning mot marknaden och som visats har detta inneburit att principer om kommunal självstyrelse, affärsmässighet och egenansvar fått allt större betydelse för förståelsen av det allmännas rättsliga ansvar att förverkliga rätten till bostad för de som inte kan skaffa bostad på egen hand. Idag präglas förverkligandet av rätten till bostad i Sverige av idén om en generell bostadsmarknad där enskilda i stor utsträckning förväntas lösa sitt behov av bostad. Avseende vissa utpekade grupper finns möjlighet att ansöka om inkomstprövade ekonomiska stöd inom ramen för socialförsäkringssystemet. För personer som saknar egen försörjning ingår bistånd för boendekostnader i försörjningsstödet. När det gäller tillgången till bostäder saknas dock idag tydliga skyldigheter för det allmänna att se till att människor som inte kan ordna en bostad får tillgång till en bostad. Enskilda förväntas skaffa en bostad själva på bostadsmarknaden. I vissa kommuner är det möjligt att stå i bostadskö och efter kötid komma i fråga för en

---

[1428] Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 20, *Non-discrimination in economic, social and cultural rights*, 2009, E/C.12/GC/20.

[1429] Jfr vad Vahlne Westerhäll kallar materiell kollektiv rättvisa, Vahlne Westerhäll, 2002, s. 625.

bostad. Endast för personer som bedöms vara helt bostadslösa och ha speciella svårigheter att skaffa bostad själva finns en rätt att få hjälp med att ordna bostad av det allmänna.

Sammantaget innebär det samlade regelverket avseende det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad för enskilda som inte kan ordna en bostad på egen hand att enskildas behov och faktiska förutsättningar att skaffa bostad endast i liten utsträckning har betydelse för hur det allmännas ansvar förstås. Alla människor – oavsett förutsättningar och behov – likställs och förväntas kunna skaffa en bostad på den generella marknaden. Endast för vissa, som är helt bostadslösa har speciella svårigheter att skaffa bostad på egen hand, har det allmänna genom socialtjänsten uppfattats ha en skyldighet att ordna en bostad. Som visats i avhandlingen handlar kraven på helt bostadslös och speciella svårigheter inte om enskildas *behov av* och *faktiska möjligheter att skaffa* en bostad. Snarare handlar det om en avgränsning av socialtjänstens ansvar genom uppdelning av människor i olika grupper.

Detta innebär att det samlade regelverket avseende det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad ger uttryck för en premiss att *alla ska behandlas lika*, snarare än den välbekanta maximen om att *lika fall ska behandlas lika* (och därmed att *olika fall ska behandlas olika*). Kan en sådan ordning rättfärdigas? Det hela kokar ner till frågan: *vad är lika* (och ska därmed behandlas lika)?

Beroende på vilka aspekter som beaktas får frågan olika svar. Idag är utgångspunkten egenansvaret, med innebörden att alla (förutom de grupper som bedöms sakna möjlighet att ta egenansvar) har samma ansvar att själva tillgodose sina behov. Om enskildas behov och faktiska förutsättningar att skaffa bostad själva istället skulle tas som utgångspunkt innebär dock dagens ordning att enskilda som *kan* respektive enskilda som *inte kan* skaffa en bostad behandlas lika, vilket alltså innebär att olika fall skulle behandlas lika.

Om enskildas behov och faktiska förutsättningar skulle ligga till grund för det allmännas ansvar skulle en ordning där enskildas materiella behov tillgodoses samtidigt som kraven på formell likabehandling säkerställs vara möjlig. Detta skulle kunna göras genom att enskildas behov och faktiska förutsättningar ligger till grund för rätten till stöd att ordna bostad från det allmänna. Det skulle säkerställa såväl att enskildas materiella behov tillgodoses men också kraven på formell likabehandling genom att lika fall (med utgångspunkt i enskildas behov och faktiska förutsättningar) behandlas lika. En sådan ordning skulle troligen ligga närmre i linje med hur rätten till bostad kommer till uttryck som mänsklig rättighet.

7.5 Ta rätten till bostad på allvar?

Det allmännas rättsliga ansvar att förverkliga rätten till bostad är sammanfattningsvis såväl fragmenterat som motsättningsfullt. Rättsliga element på rättsordningens olika nivåer samspelar med varandra, och som helhet utgör den rättsliga regleringen inte ett sammanhängande socialt skyddsnät som säkerställer att alla

människors rätt till bostad förverkligas. Regelverket är förenat med en risk för att enskilda som är i behov av en bostad och saknar faktiska möjligheter att skaffa en bostad blir utan stöd av det allmänna.

I ljuset av avhandlingens teoretiska utgångspunkter avseende rättsordningens nivåindelning kan det sagda beskrivas som följer. Rätten till bostad kan beskrivas som en grundläggande normativ idé som sedimenterats till rättsordningens djupstruktur. Som sådant innebär rätten till bostad en idé om att *alla människor har rätt till en bostad.* Det är också på detta sätt som rätten till bostad kommit till uttryck i de mest centrala konventionerna om mänskliga rättigheter på området. För att förverkligas krävs dock att rätten till bostad konkretiseras genom mer konkreta rättsliga normer på rättsordningens ytligare nivåer. Om rätten till bostad ska förverkligas för alla, i linje med den grundläggande normativa idén om att alla och envar har rätt till en bostad, krävs troligen flera åtgärder av olika karaktär. Den här avhandlingens resultat och slutsatser visar på behov av att stärka det rättsliga skyddet för rätten till bostad, om det sociala skyddsnätet ska säkerställa att allas rätt till bostad förverkligas.

I avhandlingen har motsättningar och brister i den rättsliga regleringen analyserats. Exempelvis har analysen av kommunernas bostadsförsörjningsansvar visat att kommunernas ansvar består av begränsade skyldigheter men långtgående befogenheter. Den rättsliga regleringen på området innehåller motsättningar och det kan frågas om det är lämpligt att en stor del av ansvaret att förverkliga rätten till bostad är överlämnat till kommunerna i form av befogenheter. Därutöver har det sätt socialtjänstlagen kommit att tolkas i frågor kopplade till bistånd i form av boende diskuterats och problematiserats. Rätten till bistånd i form av boende och bostad är såväl begränsat som villkorat. De brister som identifierats i avhandlingen, inte minst den övergripande slutsatsen att enskilda som har behov av en bostad och saknar faktiska möjligheter att skaffa en bostad riskerar att bli utan stöd av det allmänna, kan åtgärdas på flera sätt.

Inledningsvis bör problemenen och bristerna i dagens rättsliga regelverk tydligare adresseras. I studien har visats att det finns en lucka i det sociala skyddsnätet avseende rätten till bostad som innebär att människor som inte kan ordna en bostad på egen hand riskerar att bli utan stöd av det allmänna. Lämpligen bör det allmännas insatser rikta sig mot denna (förmodligen heterogena) grupp. En rimlig utgångspunkt vid eventuella reformer är rätten till bostad som mänsklig rättighet. Som mänsklig rättighet har rätten till bostad potential att fungera som en miniminivå som alla människor har anspråk på.[1430] Det svenska förverkligandet av rätten till bostad bör ske i ljuset av Sveriges folkrättsliga åtaganden. Att betrakta alla och envars rätt till bostad som en mänsklig rättighet och de grundläggande värdena

---

[1430] Att mänskliga rättigheter framför allt är uttryckta som miniminivåer har varit föremål för kritik, se vidare avsnitt 3.5.

om mänsklig värdighet och krav på icke-diskriminering och likabehandling är härvid centralt.

Denna utgångspunkt finner också stöd i målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen, särskilt avseende respekt för alla människors lika värde, den enskilda människans frihet och värdighet samt att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten och att det allmänna särskilt ska trygga rätten till bland annat bostad. Som ovan noterats kan detta fungera som en utgångspunkt, men behöver konkretiseras genom tydliga skyldigheter för det allmänna (och eventuellt rättigheter för enskilda) för att rätten till bostad faktiskt ska förverkligas.

Vilka lösningar som väljs på de problem som identifierats är, och måste av demokratiska skäl vara, en fråga för lagstiftaren. Eventuella reformer behöver dock ta hänsyn till den komplexitet som omgärdar det allmännas ansvar, inte minst de element på rättens djupare nivåer som identifierats och analyserats i avhandlingen. Idag tycks pendeln i avvägningen mellan dessa olika principer ha svängt mot kommunal självstyrelse, formell likabehandling, affärsmässighet och egenansvar på bekostnad av det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad för alla och envar. Eventuella förändringar måste göras i ljuset av detta. I annat fall riskerar ändringar, på rättsordningens ytnivå, att ytterligare komplicera situationen. Ytterligare studier om det rättsliga handlingsutrymmet är välkommet, inte minst rättsvetenskapliga studier med komparativa inslag där utländsk reglering analyseras och jämförs med den svenska. Sådana studier kan bidra med värdefull kunskap som i sin tur kan ligga till grund för förändringar av det svenska regelverket.

På ett övergripande plan är troligen två huvudsakliga reformspår möjliga. Det ena är att införa en social bostadssektor där bostäder fördelas efter behov. Det andra är att reformera dagens rättsliga reglering med bibehållande av den generella inriktningen på bostadspolitiken utan en social bostadssektor. Båda vägarna innebär såväl utmaningar som möjligheter. Ett införande av en social bostadssektor skulle innebära ett paradigmskifte i svensk bostadspolitik. Fördelar med en sådan ordning är att det är möjligt att införa nya regelverk där enskildas behov står i fokus som komplement till de befintliga regelverken. Utmaningarna med att införa ett helt nytt regelverk är många, inte minst skulle flera frågor om vem som skulle ansvara för en sådan sektor, vilka bostäder ska ingå i ett sådant system och hur ska de fördelas behöva utredas.

Ett alternativ vore att stärka rätten till bostad inom ramen för dagens övergripande regelverk. Ett helhetsgrepp där de olika nationella regelverk som finns idag analyseras vore lämpligt. Exempel på åtgärder som särskilt skulle kunna ses över är om det finns behov av att förtydliga kommunernas bostadsförsörjningsansvar genom tydligare åligganden för kommunerna samt att tydliggöra socialtjänstens ansvar för enskildas boende. I ett sådant arbete skulle också de olika befogenheter som kommunerna idag har kunna ses över, och eventuellt reformeras. Bostadsförmedling och hyresgarantier är exempel på sådana åtgärder som troligen skulle

vara viktiga verktyg i ett stärkande av rätten till bostad i det sociala skyddsnätet, särskilt avseende anskaffningsproblemet.

Oavsett vilken väg som väljs är det lämpligt att rätten till bostad för alla och envar får en mer framträdande position än idag. Insatser bör särskilt riktas mot de som står längst ifrån att ha en god, trygg och långsiktig bostad idag. Med andra ord finns det behov för alla berörda aktörer, såväl lagstiftaren som kommunerna, att ta rätten till bostad på allvar. [1431]

[1431] En parafras på en parafras, jfr Dworkin, 2013, Freeman, 1987 och Gustafsson, 2005.

Summary in English

The Right to Housing within the Social Safety Net: A Legal Analysis of Individual Rights and Public Responsibility

The right to housing is a human right expressed in the Swedish constitution as well as in international human rights conventions that Sweden has ratified. In Sweden, however, the right to housing is not expressed as an enforceable right that individuals can request to have realised via authorities or courts. Instead, Swedish housing policy and the regulation on the right to housing during the rise of the welfare state have focused on the goal that everyone should be able to demand good housing on the general housing market. Today, the goals and the means to implement the housing policy have changed, and several studies show irrefutably that homelessness and unsafe forms of housing are a reality for many. The point of departure in this dissertation is that on the one hand, the right to housing is a human right, and on the other hand, homelessness is a problem in the country.

In chapter 1, the purpose of the thesis, along with the theoretical starting points, methods and materials used in the thesis are presented. The purpose of the thesis is to examine and analyse the legal responsibility of central and local government to realise the right to housing for individuals who cannot arrange housing themselves, including principles and values on which the legal regulation rests. The intention is that the thesis will thereby uncover legal contradictions, ambiguities or other shortcomings that may lead to a risk that the right to housing is not realised for everyone. Public assistance for individuals aims to help them with two main problems: a so-called acquisition problem (getting access to a home) and a cost problem (being able to pay for their home). The purpose actualises three overarching research questions: What does the state's responsibility to realise the right to housing as a human right mean according to international law? What does the central and local government responsibility to realise the right to housing mean according to national law? Are there contradictions, ambiguities or other deficiencies in the legal regulation that may lead to a risk that the right to housing is not realised for everyone?

Methodologically, the starting point is a view of law, inspired primarily by Kaarlo Tuori's theory on critical legal positivism, as consisting of two dimensions. In addition to a normative legal order, law also consists of legal practices. The legal order, in turn, is regarded as an order of norms at different levels: in addition to the

surface level with individual legal rules, the legal order also consists of deeper levels. These deeper levels consist of the *legal culture* where, among other things, general legal principles are found, as well as the *deep structure* where the most basic normative elements such as human rights and fundamental values are found. In the light of these theoretical starting points, the method in the thesis is primarily legal dogmatic. In addition to the study of traditional legal sources, however, lower court case practice and documents on the practical application from two municipalities are also studied.

In chapter 2, the right to housing in a public law context is examined. The chapter begins with a historical retrospective, where the focus is on examining the roots of today's regulation of public legal responsibility. Then, overarching public law principles and the values therein are dealt with. The chapter shows that, for a long time, housing was regarded as something private with which the public sphere would not interfere. Today's regulation on the responsibility to realise the right to housing has its roots in the regulation about "poor relief", which later developed to become social assistance and social services. The first housing policy measures were the responsibility of the municipalities and came about as a response to the housing shortage that followed the urbanisation produced by industrialisation. The state's ambitious housing policy took off after the Second World War, when the so-called *general housing policy* was launched. Since then, however, several changes have taken place, among the more important ones being the general deregulation of the 1990s and the 2011 reform of the public municipal housing companies. The chapter also examines which basic values the central and local government responsibility to realise the right to housing rests on. It is about justice, dignity, freedom, equality and solidarity. This public responsibility to realise the right to housing is also affected by a number of public law principles, such as the principles of local municipal self-governance, legality, equality, objectivity and proportionality.

In chapter 3, the focus is instead on the right to housing as a human right and Sweden's legal commitments to realise the right to housing according to international law. The right to housing is analysed primarily in the light of four international human rights conventions: the International Convention on Economic, Social and Cultural Rights, the Convention on the Rights of the Child, the revised European Social Charter and the European Convention. The right to housing is analysed in its context as a human right based on fundamental values such as the inherent human dignity of everyone and the idea of human rights as universal, indivisible, interdependent and interconnected. This means that certain related human rights, such as the right to life, the prohibition of torture and inhuman or degrading treatment, as well as the right to protection for one's private and family life and home, are included in the chapter.

From chapters 2 and 3 conclusions are drawn that the right to housing can be understood as a fundamental normative idea that has been sedimented into the deep structure of the legal order. As such a fundamental normative idea, the right

to housing is at the same time abstract in nature. In order for the right to housing to have an impact, the responsibility for realising the right is concretised in norms on the more superficial levels of the right. These more concrete standards at the national level are dealt with in chapters 4, 5 and 6 of the thesis.

Chapter 4 deals with the right to financial housing support within the framework of social insurance. The Social Insurance Code contains three types of economic housing support. Firstly, housing allowance that can be paid to people with sickness benefits and pensioners with low incomes. The support is based on the individual's housing costs and thus means a housing subsidy for the individuals who may be considered for the support. Secondly, housing allowance aimed at families with children, and young adults without children. The support for families with children consists of two parts, a general consumption-increasing part based on the number of children in the family, and a part aimed at lowering the housing costs. Thus, the housing allowance for families has the character of both general consumption-enhancing support and a housing subsidy. The housing allowance for young adults without children is provided for housing costs. Thirdly, the so-called accommodation allowance is given to those who have lost their right to temporary sickness allowance because the allowance has been paid for the maximum permitted number of months, to those who have lost their right to activity allowance as a result of the person turning 30 and to those who receive sickness allowance or rehabilitation allowance. The accommodation allowance is based entirely on the individual's income and has no link to the individual's housing costs and thus does not constitute an actual housing subsidy. Overall, the housing allowances within the framework of social insurance can help individuals to afford to pay for a home, i.e. to help solve the so-called cost problem. The different nature of the support means that they have different potential to de facto realise the individual's right to housing. However, the aid has little potential to solve the acquisition problem alone, something that instead needs to be resolved in other ways.

In chapter 5, the municipalities' responsibility for housing provision is examined. The responsibility consists of an obligation to plan for housing provision in the municipality. However, there is no legal obligation to actually provide individuals with housing. The responsibility for housing provision is instead expressed through a series of statutory powers for the municipalities – powers that allow the municipalities to implement measures for housing provision in the municipality. The scope for action is based on both the Municipal Act and special legislation. Three powers that are regulated by law deal with municipal housing companies, municipal housing agencies and municipal housing subsidies and rental guarantees.

Through the municipal housing companies, the municipalities have the possibility to operationalise their housing supply and contribute to solving the so-called acquisition problem. The operation of the municipal housing companies is based on municipal public interest. Since 2011, however, the housing companies have been required to operate according to "commercial principles", which means that

they must in principle act like other commercial property owners. In addition to the operation of their own housing companies, the municipalities have the authority to administer municipal housing agencies where both municipally owned and private property owners' housing can be mediated. The legislation does not specify how housing is to be mediated. In practice, however, housing is provided solely in order of queuing time. Municipal rent guarantees mean that the municipality may provide a guarantee that the rent will be paid, if it is necessary to meet the needs of individual households for a permanent home with a lease that runs until further notice. In addition, municipalities have the authority to provide municipal housing grants. The municipalities' powers regarding the municipal housing companies, housing agencies and rental guarantees have the potential to solve the acquisition problem. However, the legislation contains neither obligations for the municipalities nor rights for individuals in this respect. Municipal housing allowances can finally assist individuals with the cost problem, but once again the municipal housing grants do not constitute obligations for the municipality or rights for individuals.

The principle of municipal self-government permeates large parts of the municipalities' responsibility for housing provision. This is because the regulation in the area is aimed at the municipality and involves a balance between the interest in municipal self-determination and equality across the country. In addition, considerable scope for self-determination has been handed over to the municipalities. The municipal activities in the area are based on the public interest. Since the changes in 2011 regarding the municipal housing companies, however, "commercial principles" have gained more and more influence. The municipalities' responsibility for housing provision therefore does not entail obligations for the municipalities to ensure that the individual's right to housing is realised. As an ultimate safety net, individuals have the opportunity to apply for assistance through social services.

The responsibility of social services for housing issues is examined in chapter 6. The Social Services Act states that social services should promote the individual's right to housing – but social services have no obligation to arrange housing for individuals "in general". The responsibility of social services is made concrete primarily through the right to economic support. Individuals who cannot support themselves have, among other things, the right to financial assistance in the form of economic support, which includes assistance for housing costs. Support for housing costs means that individuals who cannot support themselves have the right to financial support to meet the cost of housing. Economic support can thus solve the cost problem, but does not have the potential on its own to solve the acquisition problem.

In addition to financial assistance, individuals can apply for assistance in the form of accommodation and housing. The study shows that social services are obliged to arrange accommodation for individuals in need. Regarding housing of a more permanent nature, it follows from legal practice that social services are obliged to arrange housing for individuals who are *completely homeless* and have *particular*

difficulties in obtaining housing themselves. The study shows that these two requirements are maintained in a relatively strict sense, with the result that not just the individual's needs and opportunities to meet their own needs are taken into account in the examination of the right to assistance. Instead, the question of whether the individual *should be able to* acquire housing by themselves becomes decisive in determining the right to assistance in the form of housing. In addition, assistance in the form of housing is often subject to far-reaching requirements that individuals, for example, must try to acquire a home on their own.

The social services' responsibility can be said to rest on a principle of ultimate responsibility and the principle of need. At the same time, social services' responsibility is delimited by the individual's personal responsibility – which is the principle by which the requirements regarding complete homelessness and special difficulties in obtaining housing themselves has been interpreted. Today, self-responsibility thus seems to have come to the fore because the responsibility of social services to realise the right to housing is limited and because assistance in the form of housing is conditioned to a large extent.

Chapter 7 deals with the overall conclusions of the thesis. In the chapter it is described how the state has a responsibility under international law regarding the right to housing. At the same time, the responsibility is unclear and, among other things, the lack of opportunities for individuals to claim their right to housing means that the right to housing has a relatively weak legal status. The responsibility of central and local government under national law is furthermore both fragmented and conditional. The regulation consists of several parallel regulations that do not form a coherent whole. In addition, the realisation of the right to housing is conditioned by, above all, the interpretation of the responsibility of social services. The chapter also shows that the legal regulation contains a number of contradictions, not least between the right to housing as a human right on the one hand and the principles of municipal self-government, commercialism and personal responsibility on the other.

In summary, the combined regulatory framework on the responsibility of central and local government to realise the right to housing for those who cannot arrange housing themselves does not constitute a coherent social safety net. The support to which individuals who are unable to acquire a home themselves are entitled has the nature of emergency assistance and the right to shelter, rather than housing of a long-term nature. The regulation thus means that individuals who need housing and cannot arrange housing themselves risk being without state support. This is problematic if the right to housing is to be realised for everyone. How these problems are to be solved is a matter for the legislators, but the thesis contributes knowledge of the legal problems that today's legal regulation entails. These problems should be addressed and the right to housing taken seriously, by all the actors involved.

Källförteckning

Litteratur

Abrahamsson, Gunnar, *Fattigvården*, i Palme, Sven Ulric (red.), Hundra år under kommunalförfattningarna, 1862–1962: en minnesskrift, Stockholm, 1962

Alexius Borgström, Katarina, *Kan målregeltillämpning vara rättssäker? JO och tillsynen över socialtjänsten i framtiden*, i Ekroth, Jesper och Swanström, Kjell (red.), JO - lagarnas väktare, Riksdagens ombudsmän - JO i samarbete med Riksbankens jubileumsfond, Stockholm, 2009

Alexy, Robert, *A theory of constitutional rights*, Oxford University Press, New York, 2010

Ando, Nisuke, *General Comments/Recommendations*, i Wolfrum, Rüdiger, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford University Press, 2015

Bagaric, Mirko och Allan, James, *The Vacuous Concept of Dignity*, Journal of Human Rights, 5:2, 257–270, 2006

Baheru, Haymanot, *Konventionsrättsligt besittningsskydd vid sidan av hyreslagen: tillämpning av EKMR Art. 8*, JT 2018/19, s. 67–90

Baheru, Haymanot, *Hyressättning: prisets reglering vid bostadshyra*, Jure, Stockholm, 2020

Bates, Justin, *Human Dignity – An Empty Phrase in Search of Meaning?*, Judicial Review, 10:2, 165–168, 2015

Bengtsson, Bertil, *En problematisk grundlagsändring*, SvJT 1994 s. 920

Bengtsson, Bertil, *Grundlagen och fastighetsrätten*, Nerenius & Santérus, Stockholm, 1996

Bengtsson, Bo, *Bostaden - välfärdsstatens marknadsvara = [Housing - market commodity of the welfare state]*, Univ., Uppsala, 1995

Bengtsson, Bo, *Bostaden som social rättighet*, Lindbom, Anders (red.), Den nya bostadspolitiken, Boréa, Umeå, 2001

Bengtsson, Bo, *Sverige - kommunal allmännytta och korporativa särintressen*, i Annaniassen, Erling och Bengtsson, Bo, Varför så olika?: nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus, Égalité, Malmö, 2006

Bengtsson, Bo (red.), Varför så olika?: nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus, 2., omarb. uppl., Égalité, Malmö, 2013

Bengtsson, Bo, *Allmännyttan och bostadspolitiken i går, i dag och i morgon – institutionella förutsättningar i förändring*, i Salonen, Tapio (red.), Nyttan med allmännyttan, 1:a uppl., Liber, Stockholm, 2015

Bengtsson, Bo, *Bostaden som social rättighet – vad betyder det?*, i Bengtsson, Bo, Holdo, Markus och Holmqvist, Emma (red.), Allas rätt till bostad: marknadens begränsningar och samhällets ansvar, Bokförlaget Daidalos, Göteborg, 2022

Bergman, Carl Gunnar, *Hyresgästens hem*, i Tiden, nr 2, 1922, s. 92–112

Björkdahl, Erika P., *Hyra av bostad och lokal*, 2:a uppl., Iustus förlag, Uppsala, 2018

Bohlin, Alf, *Kommunalrättens grunder*, 7 uppl., Wolters Kluwer, Stockholm, 2016

Boréus, Kristina och Kohl, Sebastian, *Innehållsanalys*, i Boréus, Kristina och Bergström, Göran (red.), Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys, 4:e uppl., Studentlitteratur, Lund, 2018

Bremdal, Patrik, *Är RF 1 kap. 2 § bara tomma ord? – Några tankar om målsättningsstadgandet i RF*, i Åhman, Karin (red.), Regeringsformen 40 år 1974–2014, Iustus, Uppsala, 2014

Bring, Ove, *Monism och dualism i går och i dag*, Stern, Rebecca och Österdahl, Inger (red.), Folkrätten i svensk rätt, 1. uppl., Liber, Malmö, 2012

Bull, Thomas, *Objektivitetsprincipen*, i Marcusson, Lena (red.), Offentligrättsliga principer, 4:e uppl., Iustus förlag, Uppsala, 2020

Bäckman, Therese, *Gynnande besluts negativa rättskraft och rättssäkerhet: för människor med funktionsnedsättning inom rättsområdena SoL och LSS*, Jure, Stockholm, 2013

Carlquist, Mattias, *Statligt stöd till näringslivet: den rättsliga regleringen av statens stödgivning*, 1:a uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2021

Carozza, Paolo G., *Human Dignity*, i Shelton, Dinah (red.), The Oxford handbook of international human rights law, Oxford University Press, Oxford, 2013

Cederstierna, Nils, Jordabalk (1970:994) 12 kap. 37 §, Karnov 2022-04-01

Christensen, Anna, *Hemrätt i hyreshuset: en rättsvetenskaplig studie av bostadshyresgästens besittningsskydd*, Juristförl., Stockholm, 1994

Christophers, Brett, *A Monstrous Hybrid: The Political Economy of Housing in Early Twenty-first Century Sweden*, New Political Economy, 2013, 18:6, s. 885–911

Clevesköld. Lars, Socialtjänstlag (2001:453) 2 kap. 1 §, Karnov (JUNO)

Craven, Matthew C. R., *The international covenant on economic, social, and cultural rights: a perspective on its development*, Clarendon Press, Oxford, 1995

Dahlbäck, Göran (red.), *Helgeandsholmen: 1000 år i Stockholms ström*, Liber Förlag, Stockholm, 1982

Dahlqvist, Julia och Leviner, Pernilla, *Barns rätt till liv, överlevnad och utveckling*, i Åhman, Karin, Leviner, Pernilla och Zillén, Kavot (red.), Barnkonventionen i

praktiken: rättsliga utmaningar och möjligheter, 1:a uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2020

Dane, Louise, *Barnets bästa*, i Åhman, Karin, Leviner, Pernilla och Zillén, Kavot (red.), Barnkonventionen i praktiken: rättsliga utmaningar och möjligheter, 1:a uppl., Norstedts Juridik AB, 2020

Dembour, Marie-Bénédicte, *Critiques*, i Moeckli, Daniel, Shah, Sangeeta, Sivakumaran, Sandesh & Harris, David J. (red.), International human rights law, 2. ed., Oxford University Press, Oxford, 2014

Denvall, Verner, Socialtjänsten och samhällsplaneringen, SOU 2018:32 *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst Delbetänkande av Utredningen Framtidens socialtjänst*

Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously* [Elektronisk resurs], Bloomsbury Publishing, 2013

Eekelaar, John, *The Interest of the Child and the Child's Wishes: The Role of Dynamic Selfdeterminism*, International Journal of Law, Policy and the Family, vol. 8, nr 1, 1994

Ehnberg, Jenny, *Universella mänskliga rättigheter? Utmaningar och möjlihgeter*, i Lind, Anna-Sara & Namli, Elena (red.), Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige, 1:a uppl., Studentlitteratur, Lund, 2017

Eide, Asbjörn, *Realization of Social and Economic Rights: The Minimum Threshold Approach*, 43 I.C.J. Rev. 40 (1989)

Eide, Asbjørn, The UN Special Rapporteur on the right to food, *The right to adequate food and to be free from hunger : updated study on the right to food*, E/CN.4/Sub.2/1999/12, den 28 juni 1999

Eide, Asbjørn, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Article 27: the Right to an Adequate Standard of Living*, BRILL, 2006

Eide, Asbjørn, *Adequate standard of living*, i Moeckli, Daniel, Shah, Sangeeta, Sivakumaran, Sandesh & Harris, David J. (red.), International human rights law, 2. ed., Oxford University Press, Oxford, 2014

Ekstam, Helena, *Om trångboddhet Hur storleken på våra bostäder blev ett välfärdsproblem*, Sociologisk Forskning, årgång 50, nr 3–4, 2013, s. 199–222

Emilsson, Henrik och Öberg, Klara, *Housing for Refugees in Sweden: Top-Down Governance and its Local Reactions*, Journal of International Migration and Integration, Vol. 23, 2022, s. 613-631

Eneroth, Elisabeth, *Unga på hem för vård eller boende: om rättssäkerhet, legitimitet och tillit vid beslut om ungas vård*, Jure, Stockholm, 2014

Englund, Peter, *Bostadsbidragen och rätten till en god bostad*, i Bengtsson, Bo, Holdo, Markus och Holmqvist, Emma (red.), Allas rätt till bostad: marknadens begränsningar och samhällets ansvar, Bokförlaget Daidalos, Göteborg, 2022

Enqvist, Lena, *En myndighet i samverkan: försäkringskassans rättsliga förutsättningar att samverka med Arbetsförmedlingen samt hälso- och sjukvården*, Umeå universitet, Umeå, 2019

Enström Öst, Cecilia, *Bostadsbidrag och trångboddhet: Har 1997 års bostadsbidragsreform förbättrat bostadssituationen för barnen?*, Institutet för Framtidsstudier, Stockholm, 2006
von Essen, Ulrik, *Kommunal normgivning*, Jure, Stockholm, 2000
von Essen, Ulrik, *Rättsliga ramar för kommunernas näringsverksamhet*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr. 2, 2010
von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf och Warnling Conradson, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, 5:e uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2022
Farha, Leilani, *Is There a Woman in the House? Re/conveiving the Human Rights to Housing*, Canadian Journal of Women & the Law, Vol. 14, Issue 1, 2002
Fernqvist, Stina, *Barns rätt till bostad? Välfärdsstatens hantering av barnfamiljers instabila boendevillkor*, i Bengtsson, Bo, Holdo, Markus och Holmqvist, Emma (red.), Allas rätt till bostad: marknadens begränsningar och samhällets ansvar, Bokförlaget Daidalos, Göteborg, 2022
Flinkfeldt, Marie, Rätten till bostadsbidrag: *Staten och förutsättningarna att betala för sitt boende*, i Bengtsson, Bo, Holdo, Markus och Holmqvist, Emma (red.), Allas rätt till bostad: marknadens begränsningar och samhällets ansvar, Bokförlaget Daidalos, Göteborg, 2022
Fredman, Sandra, *Human Rights Transformed* [Elektronisk resurs], Oxford University Press, Oxford, 2008
Freeman, M.D.A., *Taking children's rights seriously,* Children & Society, 1: 299–319, 1987
Fridström Montoya, Therése, *Leva som andra genom ställföreträdare: en rättslig och faktisk paradox*, Iustus, Uppsala, 2015
Fridström Montoya, Therése, *Rätten till bistånd enligt SoL*, Fridström Montoya, Therése (red.), Juridik för socialt arbete, 4:e uppl., Gleerups, Malmö, 2022 [cit: 2022a]
Fridström Montoya, Therése, *Introduktion till socialtjänstlagstiftningen*, Fridström Montoya, Therése (red.), Juridik för socialt arbete, 4:e uppl., Gleerups, Malmö, 2022 [cit: 2022b]
Frändberg, Åke, *From Rechtsstaat to Universal Law-State An Essay in Philosophical Jurisprudence* [Elektronisk resurs], Springer International Publishing, Cham, 2014
Gauksdóttir, Guðrún, *The right to property and the European Convention on Human Rights: a Nordic approach*, Lund University, 2004
Grander, Martin, *Allmännyttans samhällsansvar*, i Salonen, Tapio (red.), Nyttan med allmännyttan, 1:a uppl., Liber, Stockholm, 2015
Grander, Martin, *Allmännyttan och jämlikheten: svensk bostadspolitik vid vägskäl?*, SNS Förlag, Stockholm, 2020
Gustafsson, Håkan, *Rättens polyvalens: en rättsvetenskaplig studie av sociala rättigheter och rättssäkerhet*, Sociologiska institutionen, Lund, 2002

Gustafsson, Håkan, *Taking social rights seriously (I): Om sociala rättigheters status*, Tidsskrift for Rettsvitenskap, 118 (4/5), 439–490, 2005

Gustafsson, Håkan, *Taking social rights seriously (II): Den handikappade lagen,* Retfærd, nr. 1 (116), årgång 2007

Gustafsson, Kristian, *Barnets bästa vid utmätning och exekutiv försäljning av bostäder i svensk utsökningsrätt*, Lunds universitet, Lund, 2022

Hart, H.L.A.,*The concept of Law*, Oxford University Press, 1961

Hedelin, Johan, *Kommunal konkurrensrätt*, 2:a uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2023

Hedman, Eva, *Den kommunala allmännyttans historia*, bilaga 11 till SOU 2008:38

Heimer, Maria och Palme, Joakim, *Rethinking Child Policy Post-UN Convention on the Rights of the Child: Vulnerable Children's Welfare in Sweden*, Jnl Soc. Pol. (2016), 45, 3, 435–452

Helenelund, Jan-Erik, *Rätten till boende/bostad ur ett hemlöshetsperspektiv*, University of Vaasa (Acta Wasaensis nr. 251), 2011

Hettne, Jörgen, *Rättsutlåtande angående offentliga stöd till bostadssektorn*, Bostad 2030, Rapportserie, 2018

Hettne, Jörgen, *Kommunal affärsverksamhet i EU-rättslig belysning*, Europarättslig tidskrift, 2, 2012

Hirschfeldt, Johan, *Författningens kärnvärden – symbolik, politik och juridik*, i Åhman, Karin (red.), Regeringsformen 40 år 1974–2014, Iustus, Uppsala, 2014

Hohfeld, Wesley Newcomb, *Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning*, 23 Yale Law Journal, 1913

Hohmann Jessie, *The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities*, Hart Publishing, Oxford, 2013

Holappa, Tim, *Om socialnämndens olika roller som biståndsgivare och hyresvärd: En kommentar till JO:s beslut den 18 maj 2017*, dnr 416-2016, Nordisk socialrättslig tidskrift, vol. 17–18, 2018, s. 201–206

Holappa, Tim, *Barns rätt till social trygghet och skälig levnadsstandard*, i Åhman, Karin, Leviner, Pernilla och Zillén, Kavot (red.), Barnkonventionen i praktiken: rättsliga utmaningar och möjligheter, 1:a uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2020 [cit: 2020a]

Holappa, Tim, *Reflektioner om socialtjänstens arbete med sociala bostadskontrakt ur ett juridiskt perspektiv*, paper presenterat på seminarium vid Malmö universitet, 2020 [cit: 2020b]

Holappa, Tim och Leviner, Pernilla, *Barns villkorade rätt till skälig levnadsstandard – om rättsligt osynliggörande av barn i ärenden om ekonomiskt bistånd*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr. 2, 2022, s. 239–264

Holappa, Tim och Lind, Anna-Sara, *Rätten till bostad, Sverige och folkrätten – en rättslig kommentar*, i Bengtsson, Bo, Holdo, Markus och Holmqvist, Emma

(red.), Allas rätt till bostad: marknadens begränsningar och samhällets ansvar, Bokförlaget Daidalos, Göteborg, 2022

Holappa, Tim och Sandberg, Matilda, *Hur trångbott är skäligt? – En kommentar till ändringen av Socialstyrelsens allmänna råd avseende trångboddhet*, Nordisk socialrättslig tidskrift, nr 35–36.2023

Hollander, Anna, *Rättighetslag i teori och praxis: en studie av lagstiftning inom social- och handikappområdet*, Iustus, Uppsala, 1995

Holmberg, Sten, *Sociala rättigheter – mål och medel*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr 4–6, 1990

Holmqvist, Emma, Jutvik, Kristoffer och Lidén, Gustav, *Resilience in Local Housing Policy?: Liberal or Restrictive Policy Stances Among Swedish Municipalities Following the Great Migration in the Summer of 2015*, Frontiers in Political Science, Vol. 4, 2022

Höök, Johan och Lundin, Olle, *Kommunala koncerner och den kommunala självkostnadsprincipen*, JT 1998-99, s. 574–583

Höök, Johan och Lundin, Olle, *Kommunala koncerner och den kommunala självkostnadsprincipen – En duplik*, JT 1999-00, s. 230–233

Höök, Johan, Kommunallag (2017:725), kommentaren till 10 kap. 2 §, Karnov 2022-09-15 (JUNO)

Höök, Johan, Kommunallagen (2017:725) kommentaren till 13 kap. 2 §, Karnov 2022-09-15 (JUNO)

Ikdahl, Ingunn och Blaker Strand, Vibeke, *Introduksjon*, i Ikdahl, Ingunn och Blaker Strand, Vibeke (red.), Rettigheter i velferdsstaten: begreper, trender, teorier, Gyldendal Juridisk, Oslo, 2016

Indén, Tobias, *Kommunen som konkurrent: kommunalrättsliga befogenheter och konkurrensrättsliga begränsningar*, Iustus, Uppsala, 2008

Indén, Tobias, *Marknadsstatens utveckling och kommunalrättens stagnation*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr. 2, 2009

Indén, Tobias, *EU:s statsstödsrätt – EU-rättens krav och den nationella rättens utmaningar*, Iustus, Uppsala, 2013

Johansen, Tormod Otter, *Förvaltning som verksamhet: bidrag till offentligrättens allmänna läror*, Juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Göteborg, 2019

Johansson, Alf, *Bostadspolitiken*, i Palme, Sven Ulric (red.), Hundra år under kommunalförfattningarna, 1862–1962: en minnesskrift, Stockholm, 1962

Junestav, Malin, *Arbetslinjen i sociallagstiftningen - från nödhjälp till aktivitetsgaranti*, i Swärd, Hans och Egerö, Marie-Anne (red.), Villkorandets politik: fattigdomens premisser och samhällets åtgärder - då och nu, 1:a uppl., Égalité, Malmö, 2008

Jägerskiöld, Stig, *Från fattigvård till socialhjälp: En studie i socialrättens rättshistoria och begreppsbildning*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr 5, 1955

Kairinen, Matti, *Socialrätten och rättssystemet*, Retfærd, nr. 4 (129), årgång 1989
Karlén, Lotten, *Rätten till bostad: en komparativ undersökning av svensk och engelsk lagstiftning om rätt till bostad*, Juristförl., Lund, 1998
Kelsen, Hans, *The Pure Theory of Law*, California University Press, 1970
Kemeny, Jim, *Housing and social theory*, Routledge, New York, 1992
Kemeny, Jim, *Corporatism and Housing Regimes*, Housing, Theory and Society, 23(1), 2006
Kenna, Padriac och Jordan, Mark, *Housing rights in Europe: The Council of Europe Leads the Way*, i Kenna, Padraic (red.), Contemporary Housing Issues in a Globalized World, Ashgate Publishing Group, 2014
Kenna, Padriac, *Housing rights: positive duties and enforceable rights at the European Court of Human Rights*, European Human Rights Law Review, 13(2), 2008, s. 193–208
Ketscher, Kirsten, *Socialret: principper, rettigheder, værdier*, 4. udg., Karnov, København, 2014
Kjellbom, Pia, *Påtvingad avflyttning från bostad: en rättssociologisk studie av socialtjänstens roll i teori och praktik*, Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet, Stockholm, 2014
Kjellbom, Pia, *Socialtjänsten gör fel – hemlösa ska få hjälp*, SvD https://www.svd.se/a/jdgxgL/socialtjansten-gor-fel-hemlosa-har-ratt-till-hjalp, hämtad den 28 juni 2022
Kjellbom, Pia och Alexius, Katarina, *Socialrättsliga principer vid risk för vräkning – finns det i Sverige en rätt till boende, bostad eller ett hem?*, JT 2011-2012, s. 273–298
Kjellström, Anders, *EU:s inre marknad och den svenska allmännyttan*, i Salonen, Tapio (red.), Nyttan med allmännyttan, 1:a uppl., Liber, Stockholm, 2015
Kjønstad, Asbjørn, *Trygderettighetenes grunnlovsvern*, Ad Notam Gyldendal AS, 1994
Kjønstad, Asbjørn, Syse, Aslak och Kjelland, Morten, *Velferdsrett 1 grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*, 7. utgave, 1 opplag, Gyldendal juridisk, Oslo, 2022
Kleineman, Jan, *Rättsdogmatisk metod*, Korling, Fredrik och Zamboni, Mauro (red.), Juridisk metodlära, Studentlitteratur, 2:a uppl., 2013
Knutagård, Marcus, Kristiansen, Arne, Larsson, Kjell och Sahlin, Ingrid, *Hemlöshet*, Forskning i korthet, Forte, nr 14/2020
Knutagård, Marcus, *Skälens fångar: hemlöshetsarbetets organisering, kategoriseringar och förklaringar*, Égalité, Malmö, 2009
Kotkas, Toomas, *The short and insignificant history of social rights discourse in the Nordic welfare states*, i Kotkas, Toomas och Veitch, Kenneth (red.), Social rights in the welfare state: origins and transformations, Routledge, Abingdon, Oxon, 2017

Köhler-Olsen, Julia, *Growing up in families with low income: The state's legal obligation to recognize the child's right to adequate standard of living*, i Pellissery, Sony, Mathew, Babu, Govindjee, Avinash och Narrain, Arvind (red.), Transformative Law and Public Policy, Routledge, 2019 [cit: 2019a]

Köhler-Olsen, Julia, *Rekkevidden av statens menneskerettslige plikt til å bekjempe økonomisk og sosial ulikhet*, Nordisk socialrättslig tidskrift, nr 19-20.2019 [cit: 2019b]

Köhler-Olsen, Julia, *For mye av det gode – Anvendelse av forholdsmessighetsprinsippet når barnevernet skal hjelpe*, Nordisk socialrättslig tidskrift nr 34, 2022

Lagerlöf, Selma, *Hem och stat* [Elektronisk resurs] föredrag vid rösträttskongressen den 13 juni 1911, Bonnier, Stockholm, 1911

Landelius, Ann-Charlotte, *Självbestämmande, valfrihet och samtycke inom socialtjänsten*, Nerenius & Santérus, Stockholm, 1996

Langlet, David och Örnberg, Åsa, *Affärsmässighet i kommunala bostadsbolag: effekter på energieffektivisering och andra hållbarhetsåtgärder*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr. 3, 2012

Lavin, Rune, *Är den förvaltningsrättsliga forskningen rättsdogmatisk?*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr. 3, 1989

Lebeck, Carl, *Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten*, 1:a uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2018

Lerwall, Lotta, *Den kommunala likställighetsprincipen*, i Marcusson, Lena (red.), Offentligrättsliga principer, 4:e uppl., Iustus förlag, Uppsala, 2020

Leviner, Pernilla, *Rättsliga dilemman i socialtjänstens barnskyddsarbete*, Jure, Stockholm, 2011

Leviner, Pernilla, *Barns rätt till delaktighet*, i Åhman, Karin, Leviner, Pernilla och Zillén, Kavot (red.), Barnkonventionen i praktiken: rättsliga utmaningar och möjligheter, Norstedts Juridik AB, 2020

Lind, Anna-Sara, *Sociala rättigheter i förändring: en konstitutionellrättslig studie,* Uppsala universitet, Uppsala, 2009

Lind, Anna-Sara, *Rättigheter och välfärdsstat – en spegel av verkligheten?,* i Mattsson, Titti, Erhag, Thomas och Bäckman, Therese, Festskrift till Lotta Vahlne Westerhäll, Santérus, Stockholm, 2011

Lind, Anna-Sara, *Utveckling och trender - från den nationella välfärdsstaten till globalt tryck*, i Erhag, Thomas, Leviner, Pernilla och Lind, Anna-Sara (red.), Socialrätt under omvandling: om solidaritet och välfärdsstatens gränser, 1:a uppl., Liber, Stockholm, 2018

Lind, Anna-Sara och Lundin, Olle, *Mänskliga rättigheter - ett ansvar för det lokala?*, i Lind, Anna-Sara och Lundin, Olle (red.), Mänskliga rättigheter i det lokala Sverige, Studentlitteratur, Lund, 2021

Lind, Hans, *De allmännyttiga bostadsföretagen*, i Lindbom, Anders (red.), Den nya bostadspolitiken, Boréa, Umeå, 2001

Lindbom, Anders, *Den nya bostadspolitiken*, i Lindbom, Anders (red.), Den nya bostadspolitiken, Boréa, Umeå, 2001
Lindquist, Ulf, *Kommunala befogenheter: en redogörelse för kommuners och landstings allmänna befogenheter enligt lag och rättspraxis*, 7:e uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2011
Listerborn, Carina, *Bostadsojämlikhet: röster om bostadsnöden*, Premiss, Stockholm, 2018
Lundin, Olle, *Kommunal revision: en rättslig analys*, Iustus, Uppsala, 1999
Lundin, Olle och Björkman, Ulla, *Kommunen och lagen: en introduktion*, 7:e uppl., Iustus förlag, Uppsala, 2020
Lundin, Olle och Madell, Tom, *Kommunala befogenheter*, 9:e uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2022
Lundqvist, Lennart J., *Sweden's housing policy and the quest for tenure neutrality*, Scandinavian Housing and Planning Research, 4:2, 1987, s. 119–133
Madell, Tom, *Det allmänna som avtalspart: särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar*, Norstedts juridik, Stockholm, 1998
Madell, Tom, *Tjänster av allmänt intresse: ett svenskt perspektiv*, Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS), Stockholm, 2011
Mannelqvist, Ruth, *Samband i socialförsäkringen: en rättsvetenskaplig studie av sambandet mellan förmåner och avgifter i socialförsäkringen*, Iustus, Uppsala, 2003
Mannelqvist, Ruth, *Arbetsförmåga i sjukförsäkringen: rätt och tillämpning*, Iustus, Uppsala, 2012
Marcusson, Lena, *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*, Iustus, Uppsala, 1989
Marcusson, Lena, *Mot en ny kommunalrätt: om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet*, Iustus, Uppsala, 1992
Marcusson, Lena, *Kommuner, regioner och mänskliga rättigheter*, i Lind, Anna-Sara och Lundin, Olle, Mänskliga rättigheter i det lokala Sverige, Studentlitteratur, 2021
Marshall, Thomas Humphrey, *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge, 1950
Mattsson, Titti, Socialtjänstlag (2001:453) 2 kap. 1 §, Lexino 2017-10-01 (JUNO)
Mikkola, Matti, *Housing as a Human Right in Europe*, European Journal of Social Security, Volume: 10 issue: 3, 2008
Mikkola, Matti, *Social human rights of Europe*, Karelactio, Porvoo, 2010
Moeckli, Daniel, *Equality and non-discrimination*, i Moeckli, Daniel, Shah, Sangeeta, Sivakumaran, Sandesh & Harris, David J. (red.), International human rights law, 2. ed., Oxford University Press, Oxford, 2014
Moons, Nico, *The Right to housing in law and society* [Elektronisk resurs], Routledge, 2018

Moyn, Samuel, *The last utopia: human rights in history, Belknap Press of Harvard University Press*, Cambridge, MA, 2010
Moyn, Samuel, *Not enough: human rights in an unequal world*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 2018
Myrdal, Alva & Myrdal, Gunnar, *Kris i befolkningsfrågan*, Bonnier, Stockholm, 1934
Namli, Elena, *De mänskliga rättigheterna i en demokrati*, i Lind, Anna-Sara och Namli, Elena (red.), Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige, 1:a uppl., Studentlitteratur, Lund, 2017
Neergaard, Ulla, *The Concept of SSGI and the Asymmetries Between Free Movement and Competition Law*, i Neergard, Ulla (red.), Social services of general interest in the EU, Asser, The Hague, 2013
Nergelius, Joakim, *Domstolarna, grundlagen och rättighetsskyddet – några reflektioner kring de senaste årens debatt och praxis*, SvJT 1997 s. 426
Nielsen, Nikolaj, *Retten til et hjem: ejendomsret, privatliv og forsørgelse*, 1. udg., Jurist- og Økonomforbundet, København, 2011
Nilsson, Annika, *Mänskliga rättigheter i kommunal kontext*, i Lind, Anna-Sara och Namli, Elena, Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige, Studentlitteratur, 2017
Nilsson, Micael, *Från barnrikehus till sociala hyreskontrakt: den selektiva bostadspolitikens ursprung och förändring 1933–1994*, Nordic Academic Press, Lund, 2021
Nirje, Bengt, *Normaliseringsprincipen*, Studentlitteratur, Lund, 2003
Norberg, Per, *Konkurrenslagstiftning och bostadspolitik: en studie av den svenska hyresregleringens förhållande till EG:s och Sveriges konkurrensrätt*, Juristförlaget, Lund, 1999
Nylander, Ola, *Svensk bostad 1850–2000*, 1:a uppl., Studentlitteratur, Lund, 2013
Näsman, Elisabeth, *Barnperspektiv på ekonomiskt bistånd*, i Hjort, Torbjörn (red.), Det yttersta skyddsnätet: om arbete med socialbidrag, 1:a uppl., Studentlitteratur, Lund, 2019
Näsman, Elisabet, *Barns rätt till ett fungerande hem*, i Holdo, Markus, Holmqvist, Emma och Bengtsson, Bo (red.), Allas rätt till bostad: marknadens begränsningar och samhällets ansvar, Bokförlaget Daidalos, Göteborg, 2022
O'Cinneide, Colm, *A modest proposal: destitution, state responsibility and the European Convention on Human Rights*, European Human Rights Law Review, 2008, 5
Paglione, Giulia, *Domestic Violence and Housing Rights: A Reinterpretation of the Right to Housing*, Human Rights Quarterly, vol. 28, no. 1, 2006
Paju, Jaan, *Sociala rättigheter åt alla och envar?: en studie avseende tredjelandsmedborgares sociala rättigheter i Sverige*, eddy.se ab, Visby, 2020
Peczenik, Aleksander, Aarnio, Aulis och Bergholtz, Gunnar, *Juridisk argumentation: en lärobok i allmän rättslära*, Norstedt, Stockholm, 1990

Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt?: om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, 1. uppl., Fritze, Stockholm, 1995

Peczenik, Alexander, Anmälan av Tuori, Kaarl, Critical legal positivism, Ashgate Publishing Company, Applied Legal Philosophy, 349 s. JT 2003/04, s. 221–224

Persson, Vilhelm, *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete: förvaltningsmyndigheters internationella avtalsförhållanden*, Juristförlaget, Lund, 2005

Petrén, Gustaf, *Vägen till svensk rättighetskatalag*, Sundberg, Halvar G. F. (red.), Skrifter till minnet av Halvar G.F. Sundberg, Inst., Stockholm, 1978

Petrén, Gustaf och Ragnemalm, Hans, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 12:e uppl., Inst. för offentlig och internationell rätt, Stockholm, 1980

Pettersson, Ulla, *Från fattigvård till socialtjänst: om socialt arbete och utomparlamentarisk aktivitet*, 1:a uppl., Studentlitteratur, Lund, 2011

Ragnarsson, Kári Hólmar, *Conceptions of Equality and the Distribution of Wealth in Human Rights Adjudication*, i Carlson, Laura & Lundstedt, Lydia (red.), Equality, Scandinavian studies in law Vol. 68, Jure, Stockholm, 2022

Ramberg, Klas, *Allmännyttan: välfärdsbygge 1850–2000*, Byggförl. i samarbete med Sveriges allmännyttiga bostadsföretag SABO, Stockholm, 2000

Rao, Neomi, *On the use and abuse of dignity in constitutional law*, Columbia Journal of European Law, Vol. 14, No. 2, pp. 201–256, 2008

Rawls, John, Sen, Amartya och Walzer, Michael, *Idéer om rättvisa*, Tiden, Stockholm, 1989

Refors Legge, Maria, *Skolans skyldighet att förhindra kränkande behandling av elever: en rättsvetenskaplig studie*, Juridiska institutionen, Stockholms universitet, Stockholm, 2021

Reichel, Jane, *Europeiska principer för god förvaltning och 2017 års förvaltningslag*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr 5. 2018

Riberdahl, Curt, *Rättighetslagar och kommunal självstyrelse*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr. 3, 1993

Riberdahl, Curt, *Kommunernas kompetens i fråga om näringslivet*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr. 3, 1994

Riberdahl, Curt, *Kommunala koncerner och den kommunala sjalvkostnadsprincipen. En replik*, JT 1998-99, s. 1046–1049

Rothstein, Bo, *Just institutions matter: the moral and political logic of the universal welfare state*, Cambridge Univ. Press, Cambridge, 1998

Runquist, Weddig, *Hur har andrahandslägenheter i Malmö kommun fördelats till hemlösa över tid? En studie av prioriteringar och exkluderingar*, Research Reports in Social Work; Vol. 2021, Nr. 5,. Socialhögskolan, Lunds universitet, 2021

Runquist, Weddig och Sahlin, Ingrid, *Fyraårsgränsen: om bosättning av anvisade nyanlända i Malmö*, Lunds universitet, Socialhögskolan, Lund, 2023

SABO och Hyresgästföreningen, *EU, allmännyttan och hyrorna – ett gemensamt förslag till en bred och långsiktigt hållbar gemensam lösning*, skrivelse inkommen till regeringskansliet 2009-04-06, dnr Fi2009/3371, Stockholm, 2009

Sahlin, Ingrid, *På gränsen till bostad: avvisning, utvisning, specialkontrakt*, Arkiv, Diss. Lunds universitet, Lund, 1996

Sahlin, Ingrid, *Who's Homeless and Whose Homeless?,* Social Inclusion, 8(3), 2020 [cit: 2020a]

Sahlin, Ingrid, *Moving Targets: On reducing public responsibilities through re-categorising homeless people and refugees*, European Journal of Homelessness, 14(1), 27–54, 2020 [cit: 2020b]

Salonen, Tapio, *Allmännyttans handlingsutrymme*, i Salonen, Tapio (red.), Nyttan med allmännyttan, Liber, 2015

Samnøy, Åshild, *The Origins of the Universal Declaration of Human Rights*, i Alfredsson, Gudmundur & Eide, Asbjørn (red.), The Universal Declaration of Human Rights: a common standard of achievement, Nijhoff, The Hague, 1999

Samzelius, Tove, *A vicious circle of silent exclusion: family homelessness and poverty in Sweden from a single mother perspective*, Malmö university, Faculty of Health and Society, Malmö, 2020

Sandberg, Matilda och Grander, Martin, *Trångboddhet i Malmö – En studie av trångboddhetens ojämlika utbredning och konsekvenser*, SBV Working Paper Series 21:3, 2021

Sandstedt, Johan, *Utmätning av bostad – och EMK:s tilltagande betydelse*, Europarättslig tidskrift, nr. 3, 2016

Saul, Ben, Kinley, David och Mowbray, Jacqueline, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: commentary, cases and materials*, 1. ed., Oxford University Press, Oxford, 2014

Schachter, Oscar, *Human Dignity as a Normative Concept*, American Journal of International Law, Vol. 77, 1983

Simmonds, Nigel E., *Juridiska principfrågor: rättvisa, gällande rätt och rättigheter* (Lars Lindahl, övers.), Norstedt, Stockholm, 1988

Skoglund, Anna-Maria, *Fattigvården på den svenska landsbygden år 1829*, Stockholm, 1992

Solheim, Stig H., *Eiendomsbegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjon*, Cappelen Akademisk, Oslo, 2010

Staaf, Annika, Hjortsjö, Maria och Björkhagen Turesson, Annelie, *Hemlösa barns delaktighet vid ansökan om boende*, Nordisk socialrättslig tidskrift nr 31–32.2022

Stattin, Daniel, *Bolagsordning i kommun- och landstingsägda bolag*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr. 3, 2010

Steiner, Henry J. och Alston, Philip, *International human rights in context: law, politics, morals : text and materials*, Oxford University Press, Oxford, 1996

Stendahl, Sara, *Communicating justice providing legitimacy: the legal practices of Swedish administrative courts in cases regarding sickness cash benefit*, Iustus, Uppsala, 2003

Stendahl, Sara, *Att bedöma arbets(o)förmåga. Rättvisa och legitimitet i förvaltningsrättsliga beslutsprocesser,* i Vahlne Westerhäll, Lotta (red.), Legitimitetsfrågor inom socialrätten, Norstedts juridik, Stockholm, 2007

Stendahl, Sara, *Social otrygghet som värde - Den nya incitamentsbaserade sjukförsäkringen*, Tidsskrift for Rettsvitenskap, Vol. 128, nr. 3–4, 2015, s. 296–332

Stern, Rebecca, *The child's right to participation: reality or rhetoric?*, Uppsala universitet, Uppsala, 2006

Sterzel, Fredrik, *Författning i utveckling – tjugo studier kring Sveriges författning*, 2 uppl., Uppsala 2009

Sterzel, Fredrik, *Legalitetsprincipen*, i Marcusson, Lena (red.), Offentligrättsliga principer, 4:e uppl., Iustus förlag, Uppsala, 2020

Stoor, Håkan, *Rättslig reglering av den kommunala socialvården*, Licentiatavhandling, Helsingfors universitet, Helsingfors, 1990

Stoyanova, Vladislava, *Framing Positive Obligations under the European Convention on Human Rights Law: Mediating between the Abstract and the Concrete*, Human Rights Law Review, Volume 23, Issue 3, September 2023.

Strömholm, Stig, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning: en lärobok i allmän rättslära*, 5:e uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 1996

Sundberg, Halvar G. F., *Rätten till understöd*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr. 5, 1946

Sundberg, Halvar G. F., *Kommunalrätt. Allmänna delen*, 3:e uppl., Norstedt, Stockholm, 1947

Sunnqvist, Martin, *Konstitutionellt kritiskt dömande: förändringen av nordiska domares attityder under två sekel Vol. 1*, 2. rev. uppl., Institutet för rättshistorisk forskning, Stockholm, 2014

Swärd, Hans, *Det svenska socialbidragssystemets historiska rötter*, i Hjort, Torbjörn (red.), Det yttersta skyddsnätet: om arbete med socialbidrag, 1:a uppl., Studentlitteratur, Lund, 2019

Syse, Aslak, *En tradisjonell forståelse av materielle rettigheter i velferdsretten*, i Ikdahl, Ingunn och Blaker Strand, Vibeke (red.), Rettigheter i velferdsstaten: begreper, trender, teorier, Gyldendal Juridisk, Oslo, 2016

Søvig, Karl Harald, *Minstestandarder og universalitet i norsk helse- og sosialrett, sett i lys av FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter*, Jussens Venner, vol 41, 2006

Søvig, Karl Harald, *Europeiseringen av sosialretten – spredte tanker*, Nordisk socialrättslig tidskrift, nr. 1–2.2010

Thorburn Stern, Rebecca, *Implementing article 12 of the UN Convention on the Rights of the Child: participation, power and attitudes*, Brill Nijhoff, Leiden, 2017

Thorburn Stern, Rebecca, *Skydd mot diskriminering*, i Åhman, Karin, Leviner, Pernilla och Zillén, Kavot (red.), Barnkonventionen i praktiken: rättsliga utmaningar och möjligheter, 1:a uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2020

Torgersen, Ulf, *Housing: the Wobby Pillar under the Welfare State*, Scandinavian Housing and Planning Research, 4:sup1, 1987, 116–126

Tuori, Kaarlo, *Från ideologikritik till kritisk positivism*, Retfærd nr 85, 22, årgång 1999

Tuori, Kaarlo, *Har förvaltningsrätten en framtid*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr. 4, 2003

Tuori, Kaarlo, *Rättens nivåer och dimensioner*, Juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet, Helsingfors, 2013

Tuori, Kaarlo, *Critical Legal Positivism* [Elektronisk resurs], Routledge, 2017

Unger, Christina, *Makten och fattigdomen: fattigpolitik och fattigvård i 1600-talets Stockholm*, Stockholmia, Stockholm, 1996

Vahlne Westerhäll, Lotta, *Patienträttigheter*, Nerenius & Santérus, Stockholm, 1994

Vahlne Westerhäll, Lotta, *Den starka statens fall?: en rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950-2000*, 1:a uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2002

Vahlne Westerhäll, Lotta, *Om sociala rättigheters funktion och konstruktion*, i Regner, Göran, Eliason, Marianne och Vogel, Hans-Heinrich (red.), Festskrift till Hans Ragnemalm, Juristförlaget, Lund, 2005

Vahlne Westerhäll, Lotta, Thorpenberg, Stefan och Jonasson, Magnus, *Läkarintyget i sjukförsäkringsprocessen: styrning, legitimitet och bevisning*, Santérus, Stockholm, 2009

Vahlne Westerhäll, Lotta, *Sociala rättigheters konstruktion och värden - exemplet rätten till hälsa*, i Erhag, Thomas, Lind, Anna-Sara och Leviner, Pernilla (red.), Socialrätt under omvandling: om solidaritet och välfärdsstatens gränser, 1:a uppl., Liber, Stockholm, 2018

Vols, Michel och Dyah Kusumawati, Erna, *The International Right to Housing, Evictions and the Obligation to Provide Alternative Accommodation – A Comparison of Indonesia and the Netherlands*, Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law, 21 (2020), s. 237–269

Warnling Nerep, Wiweka, *Kommuners lag- och domstolstrots: en undersökning av legaliteten i den kommunala förvaltningen, gränserna för den kommunala självstyrelsen samt statens möjligheter att utöva kontroll och ställa kommuner till ansvar*, Juristförl., Stockholm, 1995

Watts, Beth och Fitzpatrick, Suzanne, *Welfare conditionality*, Routledge, Abingdon, 2018

Wehlander, Caroline, *Who is afraid of SGEI?: services of general economic interest in EU law with a case study on social services in Swedish systems of choice*, Umeå universitet, 2015

Wenander, Henrik, *Proportionalitetsprincipen i 2017 års förvaltningslag*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr. 5, 2018

Westerhäll, Lotta, *Rättskällefrågor i socialförsäkringsrätten*, Tidsskrift for Rettsvitenskap, vol. 102, nr. 3, 1989, s. 296–304

Whelan, Daniel J., T*he Two Covenants and the Evolution of Human Rights,* i The SAGE Handbook of Human Rights, SAGE Publications Ltd, London, 2014

Wirehag, Matti, *Gatekeeping, Managing Homelessness and Administrating Housing for the Poor: The Three Functions of Local Housing Services for People Experiencing Homelessness in Sweden*, European Journal of Homelessness, 15(1), 85–107, 2021

Wirehag, Matti, *Hantering av hemlöshet: en kartläggning och analys av organiseringen av lokala hemlöshetsystem i Sveriges kommuner*, Göteborgs universitet, Institutionen för socialt arbete, Göteborg, 2022

Åhman, Karin, *Egendomsskyddet: äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna*, Iustus Uppsala, 2000

Åhman, Karin, Leviner, Pernilla och Zillén, Kavot (red.), *Barnkonventionen i praktiken: rättsliga utmaningar och möjligheter*, 1:a uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2020

Örnberg, Åsa, *Kommunal verksamhet genom privaträttsliga subjekt*, Jure, Stockholm, 2014

Offentligt tryck

Departementsserien

Ds 1999:69 *Köavgifter vid bostadsförmedling*

Ds 2009:60 *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – överväganden och förslag*

Statens offentliga utredningar

SOU 1935:2 *Betänkande med förslag rörande lån och årliga bidrag av statsmedel för främjande av bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer jämte därtill hörande utredningar*

SOU 1935:49 *Betänkande med förslag rörande ändringar i vissa delar av hälsovårdsstadgan samt anordnande av förbättrad bostadsinspektion i städer och stadsliknande samhällen m. m. jämte därtill hörande utredningar*

SOU 1937:43 *Betänkande med förslag rörande lån och bidrag av statsmedel till främjande av bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer i egnahem m. m. jämte därtill hörande utredningar*

SOU 1939:50 *Promemoria rörande bostadsbyggnadsverksamheten och bostadsförsörjningen*

SOU 1941:20 *Betänkande med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen*

SOU 1945:63 *Slutbetänkande del 1, Allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitiken – förslag till låne- och bidragsformer*
SOU 1947:26 *Slutbetänkande del 2. Saneringen av stadssamhällenas bebyggelse Organisationen av låne- och bidragsverksamheten för bostadsändamål*
SOU 1947:53 *Kommunallagskommitténs betänkande 1 med förslag angående ändringar i kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet*
SOU 1963:16 *Sveriges statsskick – Författningsutredningen VI – Del 1 – Lagförslag*
SOU 1963:17 *Sveriges statsskick – Författningsutredningen VI – Del 2 – Motiv – Förslag till regeringsform*
SOU 1972:15 *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning*
SOU 1972:34 *Familjestöd betänkande*
SOU 1974:39 *Socialvården – Mål och medel – Principbetänkande av socialutredningen*
SOU 1975:51 *Bostadsförsörjning och bostadsbidrag slutbetänkande*
SOU 1975:75 *Medborgerliga fri- och rättigheter*
SOU 1977:40 *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg: lagar och motiv: Socialutredningens slutbetänkande*
SOU 1986:4 *Bostadskommittén slutbetänkande – sammanfattning*
SOU 1986:5 *Bostadskommittén slutbetänkande del 1*
SOU 1986:6 *Bostadskommittén slutbetänkande del 2*
SOU 1992:47 *Avreglerad bostadsmarknad – Del II*
SOU 1992:71 *Bostadsförmedling i nya former betänkande*
SOU 1993:90 *Lokal demokrati i utveckling : slutbetänkande*
SOU 1994:139 *Ny socialtjänstlag: huvudbetänkande*
SOU 1996:129 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*
SOU 2000:104 *Allmännyttan på 2000-talet – beslutsregler vid försäljning av kommunala bostäder*
SOU 2001:24 *Ur fattigdomsfällan*
SOU 2007:93 *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*
SOU 2008:38 *EU, allmännyttan och hyrorna*
SOU 2008:125 *En reformerad grundlag, betänkande av Grundlagsutredningen*
SOU 2009:38 *Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten*
SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag*
SOU 2015:58 *EU och kommunernas bostadspolitik*
SOU 2017:86 *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning*
SOU 2018:35 *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*
SOU 2021:101 *Träffsäkert Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet*
SOU 2022:14 *Sänk tröskeln till en god bostad*

Propositioner

Prop. 1946:279
Prop. 1947:259
Prop. 1967:101
Prop. 1971:30
Prop. 1973:90
Prop. 1974:150
Prop. 1975:15
Prop. 1975/76:209
Prop. 1977/78:93
Prop. 1979/80:1
Prop. 1979/80:72
Prop. 1983/84:40
Prop. 1986/87:48
Prop. 1987/88:35
Prop. 1990/91:117
Prop. 1992/93:174
Prop. 1992/93:242
Prop. 1993/94:188
Prop. 1995/96:186
Prop. 1996/97:124
Prop. 1996/97:136
Prop. 2000/01:26
Prop. 2000/01:80
Prop. 2000/01:140
Prop. 2001/02:58
Prop. 2001/02:72
Prop. 2006/07:1
Prop. 2006/07:61
Prop. 2007/08:60
Prop. 2008/09:21
Prop. 2009/10:57
Prop. 2009/10:80
Prop. 2009/10:185
Prop. 2010/11:49
Prop. 2011/12:106
Prop. 2012/13:10
Prop. 2012/13:178
Prop. 2015/16:136
Prop. 2016/17:171
Prop. 2016/17:180
Prop. 2017/18:273

Prop. 2018/19:107
Prop. 2019/20:167
Prop. 2020/21:1
Prop. 2021/22:95
Prop. 2021/22:269
Prop. 2022/23:1

Kommittédirektiv

Direktiv 2017:39 *Översyn av socialtjänstlagen*
Direktiv 2018:97 *Ökad träffsäkerhet och minskad skuldsättning inom bostadsbidrag och underhållsstöd*
Tilläggsdirektiv 2020:14 till *Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet* (S 2018:13)
Tilläggsdirektiv 2021:7 till *Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet, BUMS* (S 2018:13)
Tilläggsdirektiv 2021:72 till *Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet, BUMS* (S 2018:13)

Rättsfall

Högsta förvaltningsdomstolen

Regeringsrättens dom den 21 december 2004 i mål nr 7923–7924-2003
RÅ 1974 ref. 68
RÅ 1975 Ab 343
RÅ 1977 Ab 267
RÅ 84 2:25
RÅ 84 2:63
RÅ 1986 ref. 9
RÅ 1987 ref. 17
RÅ 1987 ref. 52
RÅ 1988 ref. 137
RÅ 1989 not. 348
RÅ 1989 ref. 90 I och II
RÅ 1990 ref. 119
RÅ 1991 not. 360
RÅ 1991 ref. 92
RÅ 1992 ref. 16
RÅ 1992 ref. 52
RÅ 1992 ref. 57
RÅ 1993 ref. 25
RÅ 1994 not. 574
RÅ 1994 ref. 50

RÅ 1994 ref. 76
RÅ 1995 not. 424
RÅ 1995 ref 7
RÅ 1995 ref. 56
RÅ 1995 ref. 70
RÅ 1996 not 53
RÅ 1996 ref. 13
RÅ 1996 ref. 99
RÅ 1997 ref. 2
RÅ 1997 ref. 47
RÅ 1997 ref. 79 I, II och III
RÅ 2004 ref. 130
RÅ 2004 ref. 79
RÅ 2007 ref. 43
RÅ 2007 ref. 7
RÅ 2008 ref. 21
RÅ 2008 ref. 38
RÅ 2009 ref 87
RÅ 2009 ref. 4
HFD 2013 ref. 39
HFD 2014 not 20
HFD 2017 ref. 33
HFD 2017 ref. 51
HFD 2018 ref. 39
HFD 2020 ref. 32
HFD 2022 ref. 46
HFD 2023 ref. 26

Kammarrätterna

Kammarrätten i Göteborgs dom den 5 juni 2007 i mål nr 6367–6368-05
Kammarrätten i Göteborgs dom den 24 mars 2011 i mål nr 587-11
Kammarrätten i Göteborgs dom den 11 maj 2011 i mål nr 2299-11
Kammarrätten i Göteborgs dom den 20 maj 2011 i mål nr 2491-11
Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 september 2011 i mål nr 1649-11
Kammarrätten i Göteborgs dom den 27 april 2012 i mål nr 336-12
Kammarrätten i Göteborgs dom den 3 juli 2012 i mål nr 6502–6503-11
Kammarrätten i Göteborgs dom den 30 juli 2012 i mål nr 1292-12
Kammarrätten i Göteborgs dom den 19 oktober 2012 i mål nr 4878-12
Kammarrätten i Göteborgs dom den 22 oktober 2012 i mål nr 5112-12
Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 januari 2013 i mål nr 6706-12
Kammarrätten i Göteborgs dom den 2 maj 2013 i mål nr 5056-12
Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 augusti 2013 i mål nr 8786-12

Kammarrätten i Göteborgs dom den 21 november 2013 i mål nr 3254-13, 3255-13 och 3260-13
Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 mars 2014 i mål nr 3357-13
Kammarrätten i Göteborgs dom den 17 april 2014 i mål nr 4334-13
Kammarrätten i Göteborgs dom den 22 april 2014 i mål nr 531-14 och 532-14
Kammarrätten i Göteborgs dom den 20 maj 2014 i mål nr 5208-13
Kammarrätten i Göteborgs dom den 4 juni 2014 i mål nr 212-14
Kammarrätten i Göteborgs dom den 18 juni 2014 i mål nr 7367-13
Kammarrätten i Göteborgs dom den 26 november 2014 i mål nr 7212-12
Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 december 2014 i mål nr 46-15
Kammarrätten i Göteborgs dom den 17 februari 2015 i mål nr 2241-14
Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 juni 2015 i mål nr 5529-14
Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 september 2015 i mål nr 6780-14
Kammarrätten i Göteborgs dom den 4 januari 2016 i mål nr 4937-15
Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 januari 2016 i mål nr 5938-15
Kammarrätten i Göteborgs dom den 8 januari 2016 i mål nr 2733-15
Kammarrätten i Göteborgs dom den 2 mars 2016 i mål nr 3579-15
Kammarrätten i Göteborgs dom den 20 maj 2016 i mål nr 6231-15
Kammarrätten i Göteborgs dom den 21 juni 2016 i mål nr 6213-15
Kammarrätten i Göteborgs dom den 13 september 2016 i mål nr 3229-16
Kammarrätten i Göteborgs dom den 16 november 2016 i mål nr 3732-16
Kammarrätten i Göteborgs dom den 6 december 2016 i mål nr 3876-16, 3877-16 och 3879-16
Kammarrätten i Göteborgs dom den 13 december 2016 i mål nr 1320-16
Kammarrätten i Göteborgs dom den 3 maj 2017 i mål nr 6587-16
Kammarrätten i Göteborgs dom den 9 juni 2017 i mål nr 5086-16
Kammarrätten i Göteborgs dom den 27 juni 2017 i mål nr 6818-16
Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 februari 2018 i mål nr 1992-17
Kammarrätten i Göteborgs dom den 25 april 2019 i mål nr 5927-18
Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 maj 2019 i mål nr 36-19
Kammarrätten i Göteborgs dom den 21 september 2019 i mål nr 6047-19
Kammarrätten i Göteborgs dom den 15 januari 2020 i mål nr 1296-19
Kammarrätten i Göteborgs dom den 3 april 2020 i mål nr 5985-19
Kammarrätten i Göteborgs dom den 15 maj 2020 i mål nr 477-20
Kammarrätten i Göteborgs dom den 9 oktober 2020 i mål nr 1501-20, 1502-20
Kammarrätten i Göteborgs dom den 4 december 2020 i mål nr 4888-20
Kammarrätten i Göteborgs dom den 27 maj 2021 i mål nr 6195-20
Kammarrätten i Göteborgs dom den 6 oktober 2021 i mål nr 1847-21
Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 maj 2022 i mål nr 982-22
Kammarrätten i Göteborgs dom den 18 maj 2022 i mål nr 1232–1235-22
Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 oktober 2022 i mål nr 1343-22
Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 oktober 2022 i mål nr 2621-22

Kammarrätten i Göteborgs dom den 17 oktober 2022 i mål nr 2972-22
Kammarrätten i Göteborgs dom den 21 oktober 2022 i mål nr 3241–3244-22
Kammarrätten i Göteborgs dom den 28 april 2023 i mål nr 6547-22
Kammarrätten i Göteborgs dom den 15 juni 2023 i mål nr 6322-22
Kammarrätten i Jönköpings dom den 27 februari 2012 i mål nr 3711-11
Kammarrätten i Jönköpings dom den 10 april 2012 i mål nr 4175–4176-11
Kammarrätten i Jönköpings dom den 21 augusti 2012 i mål nr 1047-12
Kammarrätten i Jönköpings dom den 7 april 2014 i mål nr 3567-13
Kammarrätten i Jönköpings dom den 11 juli 2014 i mål nr 1035–1036-14
Kammarrätten i Jönköpings dom den 4 mars 2015 i mål nr 2354-14
Kammarrätten i Jönköpings dom den 3 september 2015 i mål nr 2857-14
Kammarrätten i Jönköpings dom den 7 oktober 2015 i mål nr 2468-14
Kammarrätten i Jönköpings dom den 7 oktober 2015 i mål nr 2469-14
Kammarrätten i Jönköpings dom den 4 februari 2016 i mål nr 1080-15
Kammarrätten i Jönköpings dom den 31 maj 2017 i mål nr 854-17
Kammarrätten i Jönköpings dom den 26 juli 2018 i mål nr 390-18
Kammarrätten i Jönköpings dom den 8 februari 2019 i mål nr 2685-18
Kammarrätten i Jönköpings dom den 27 februari 2019 i mål nr 3455-18
Kammarrätten i Jönköpings dom den 17 juni 2019 i mål nr 3552-18
Kammarrätten i Jönköpings dom den 12 september 2019 i mål nr 1030-19
Kammarrätten i Jönköpings dom den 17 september 2019 i mål nr 2776-18
Kammarrätten i Jönköpings dom den 17 januari 2020 i mål nr 3547-19
Kammarrätten i Jönköpings dom den 4 juni 2020 i mål nr 3695-19
Kammarrätten i Jönköpings dom den 23 september 2020 i mål nr 1979-20
Kammarrätten i Jönköpings dom den 23 april 2021 i mål nr 2042-20
Kammarrätten i Jönköpings dom den 19 oktober 2021 i mål nr 2954-21
Kammarrätten i Jönköpings dom den 9 mars 2022 i mål nr 2891-21
Kammarrätten i Jönköpings dom den 21 mars 2022 i mål nr 1590-21
Kammarrätten i Jönköpings dom den 30 mars 2022 i mål nr 3164–3165-21
Kammarrätten i Jönköpings dom den 16 juni 2022 i mål nr 4310-21
Kammarrätten i Jönköpings dom den 30 augusti 2022 i mål nr 4436-21
Kammarrätten i Stockholms dom den 7 april 2009 i mål nr 9141-08
Kammarrätten i Stockholms dom den 19 april 2011 i mål nr 7037-10
Kammarrätten i Stockholms dom den 5 juli 2011 i mål nr 1709-11, 1710-11 och 1712-11
Kammarrätten i Stockholms dom den 23 april 2012 i mål nr 5091-11
Kammarrätten i Stockholms dom den 1 oktober 2013 i mål nr 513-13
Kammarrätten i Stockholms dom den 23 oktober 2013 i mål nr 2347-13
Kammarrätten i Stockholms dom den 5 november 2013 i mål nr 4089-13
Kammarrätten i Stockholms dom den 19 november 2013 i mål nr 52-13, 163-13
Kammarrätten i Stockholms dom den 28 april 2014 i mål nr 6848-13
Kammarrätten i Stockholms dom den 12 december 2014 i mål nr 1601-14

Kammarrätten i Stockholms dom den 24 juni 2015 i mål nr 10342-14
Kammarrätten i Stockholms dom den 14 september 2015 i mål nr 4233-15
Kammarrätten i Stockholms dom den 8 april 2016 i mål nr 126-16
Kammarrätten i Stockholms dom den 29 april 2016 i mål nr 8887-16
Kammarrätten i Stockholms dom den 28 september 2016 i mål nr 7015-15
Kammarrätten i Stockholms dom den 17 oktober 2016 i mål nr 5457-16, 5459-16
Kammarrätten i Stockholms dom den 21 december 2016 i mål nr 3712-16
Kammarrätten i Stockholms dom den 13 januari 2017 i mål nr 4427-16
Kammarrätten i Stockholms dom den 1 november 2017 i mål nr 3437-17
Kammarrätten i Stockholms dom den 11 januari 2018 i mål nr 4129-17
Kammarrätten i Stockholms dom den 24 april 2018 i mål nr 6809-17
Kammarrätten i Stockholms dom den 1 november 2018 i mål nr 317-18
Kammarrätten i Stockholms beslut den 6 december 2018 i mål nr 7991-18
Kammarrätten i Stockholms dom den 19 december 2018 i mål nr 5404-18
Kammarrätten i Stockholms dom den 19 februari 2019 i mål nr 5036-18
Kammarrätten i Stockholms dom den 30 april 2019 i mål nr 1060-19
Kammarrätten i Stockholms dom den16 maj 2019 i mål nr 496-19
Kammarrätten i Stockholms dom den 8 juli 2019 i mål nr 1250-19
Kammarrätten i Stockholms dom den 9 juli 2019 i mål nr 1006-19
Kammarrätten i Stockholms dom den 25 februari 2021 i mål nr 4241-20
Kammarrätten i Stockholms dom den 24 mars 2021 i mål nr 5301-20
Kammarrätten i Stockholms dom den 8 juli 2021 i mål nr 5691-20
Kammarrätten i Stockholms dom den 8 juli 2021 i mål nr 7314-20
Kammarrätten i Stockholms dom den 15 oktober 2021 i mål nr 1642-21
Kammarrätten i Stockholms dom den 13 december 2021 i mål nr 3673-21
Kammarrätten i Stockholms dom den 11 januari 2022 i mål nr 5635-21
Kammarrätten i Stockholms dom den 20 april 2023 i mål nr 6901-22
Kammarrätten i Stockholms dom den 20 april 2023 i mål nr 7108-22
Kammarrätten i Stockholms dom 20 juni 2023 i mål nr 882-23
Kammarrätten i Stockholms dom den 6 juli 2023 i mål nr 898-23
Kammarrätten i Sundsvalls dom den 28 februari 2000 i mål 603-1999
Kammarrätten i Sundsvalls dom den 28 februari 2000 i mål nr 603-1999
Kammarrätten i Sundsvalls dom den 13 april 2011 i mål nr 2125-10
Kammarrätten i Sundsvalls dom den 25 juni 2012 i mål nr 812-11
Kammarrätten i Sundsvalls dom den 8 juli 2013 i mål nr 1242-13
Kammarrätten i Sundsvalls dom den 1 november 2013 i mål nr 1497-13
Kammarrätten i Sundsvalls dom den 27 mars 2014 i mål nr 674-13
Kammarrätten i Sundsvalls dom den 24 augusti 2015 i mål nr 940-15, 941-15
Kammarrätten i Sundsvalls dom den 17 maj 2016 i mål nr 399-16
Kammarrätten i Sundsvalls dom den 24 november 2017 i mål nr 1395-17
Kammarrätten i Sundsvalls dom den 31 oktober 2018 i mål nr 834–840-18
Kammarrätten i Sundsvalls dom den 3 juli 2023 i mål nr 1068-22

Förvaltningsrätterna

Förvaltningsrätten i Faluns dom den 4 september 2020 i mål nr 2921-20
Förvaltningsrätten i Jönköpings dom den 19 juni 2023 i mål nr 1043-22
Förvaltningsrätten i Karlstads dom den 10 oktober 2014 i mål nr 1428-14
Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 11 maj 2015 i mål nr 7728-13
Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 3 maj 2016 i mål nr 3462-15
Förvaltningsrätten i Malmös dom den 13 oktober 2015 i mål nr 1724-15
Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 14 mars 2018 i mål nr 1894-18

EU-domstolen

EU-domstolens dom den 14 oktober 1987 i mål nr 248/84 *Federal Republic of Germany mot Commission of the European Communities*, ECLI:EU:C:1987:437
EU-domstolens dom den 23 april 1991 i mål nr C-41/90 *Klaus Höfner och Fritz Elser mot Macrotron GmbH*
EU-domstolens dom den 24 juli 2003 i mål nr C-280/00 *Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*
EU-domstolens dom den 13 december 2011 i mål C-571/10 *Servet Kamberaj mot Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) m.fl.*, ECLI:EU:C:2012:233

Europadomstolen

Sporrong and Lönnroth v. Sweden, appl. no. 7151/75 och 7152/75, den 23 september 1982
Silver and others v. the United Kingdom, appl. no. 5947/72; 6205/73; 7052/75; 7061/75; 7107/75; 7113/75; 7136/75, dem 25 mars 1983
James and Others v. the United Kingdom, appl. no. 8793/79, den 21 februari 1986
Gillow v. the United Kingdom, appl. no. 9063/80, den 24 november 1986
Vendittelli v. Italy, appl. no. 14804/89, den 18 juli 1994
López Ostra v. Spain, appl. no. 16798/90, den 9 december 1994
Gaygusuz v. Austria, appl. no. 17371/90, den 16 september 1996
Buckley v. the United Kingdom, appl. no. 20348/92, den 29 september 1996
Camenzind v Switzerland, appl. no. 21353/93, den 16 december 1997
Guerra and others v. Italy, appl. no. 116/1996/735/932, den 19 februari 1998
Selçuk and Asker v. Turkey, appl. no. 23184/94 och 23185/94, den 24 april 1998
Chapman v. United Kingdom, appl. no. 27238/95, den 18 januari 2001
Beslut *O'Rourke v. the United Kingdom*, appl. no. 39022/97, den 26 juni 2001
Stretch v. The United Kingdom, appl. no 44277/98, den 24 juni 2003
Hatton and others v. United Kingdom, appl. no. 36022/97, den 8 juli 2003
Demades v Turkey, appl. no. 16219/90, den 31 juli 2003
Connors v. The United Kingdom, appl. no. 66746/01, den 27 maj 2004
Bruncrona v. Finland, appl. no 41673/98, den 16 november 2004
Moreno Gomez v. Spain, appl. no. 4143/02, den 16 november 2004

Prokopovich v. Russia, appl. no. 58255/00, den 18 november 2004
Öneryildiz v. Turkey, appl. no. 48939/99, den 30 november 2004
Fadeyeva v. Russia, appl. no. 55723/00, den 9 juni 2005
Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland, appl. no. 45036/98, den 30 juni 2005
Beslut *Stec and others v. the United Kingdom*, appl. no. 65731/01 and 65900/01 (decision on admissibility) den 6 juli 2005
Moldovan and others v. Romania, appl. no. 41138/98 och 64320/01, den 12 juli 2005
Giacomelli v Italy, appl.no. 59909/00, den 2 november 2006
Budayeva and others v. Russia, appl. no. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 och 15343/02, den 20 mars 2008
McCann v the United Kingdom, appl. no. 19009/04, den 13 maj 2008
Andrejeva v. Latvia, 55707/00, den 18 februari 2009
Moskal v. Poland, appl. no. 10373/05, den 15 september 2009
Paulić v Croatia, appl. no. 3572/06, den 22 oktober 2009
Beslut, *Hartung v France*, appl. no. 10231/07, den 3 november 2009
Beslut *Friend and Others v the United Kingdom*, appl. no. 16072/06 och 27809/08, den 24 november 2009
Chelu v Romania, appl. no. 40274/04, den 12 januari 2010
Kolyadenko and others v. Russia, appl. no. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 och 35673/05, den 28 februari 2012
Yordanova and others v. Bulgaria, appl. no. 25446/06, den 24 april 2012
Bjedov v. Croatia, appl. no. 42150/09, den 29 maj 2012
Brežek v. Croatia, appl. no. 7177/10, den 18 juli 2013
Rousk v. Sverige, appl. no. 27183/04, den 25 juli 2013
Winterstein and others v. France, appl. no. 27013/07, den 17 oktober 2013
Centre for legal resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania, appl. no. 47848/08, den 17 juli 2014
Chiragov and Others v. Armenia, appl. no. 13216/05, den 16 juni 2015
Ivanova and Cherkezov v. Bulgaria, appl. no. 46577/15, den 21 april 2016
Yevgeniy Zakharov v. Russia, appl. no. 66610/10, dom av den 14 mars 2017
Shvidkiye v Russia, appl. no. 69820/10, den 25 juli 2017
Kaminskas v. Lithuania, appl. no. 44817/18, den 4 augusti 2020
B.G. and others v. France, appl. no. 63141/13, den 10 september 2020
Hasanali Aliyev and others v. Azerbaijan, appl. no. 42858/11, den 9 juli 2022
Jansons v. Latvia, appl. no. 1434/14, den 8 september 2022

Övriga domstolar

NJA 2008 s. 120
NJA 2014 s. 332

Hovrätten för västra Sveriges dom 15 november 1988 i mål nr B 1012/88
Svea hovrätts dom den 1 juli 1988 i mål nr B 231/88
House of Lords, R. (Adam, Limbuela and Tesema) v. Secretary of State for the Home Department, den 3 november 2005

Material från svenska myndigheter m.m.

Boverket

Boverkets rapport *Bostadsbidrag, ett rättvist bostadsstöd för barnen? - Långsiktiga effekter av 1990-talets besparingar*, december 2006
Boverkets rapport *Bostadspolitiken Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*, augusti 2007
Boverkets rapport *Hyreskontrakt via kommunen - Sekundära bostadsmarknaden 2008*, oktober 2008
Boverkets öppna data, Boverkets bostadsmarknadsenkät: Kommunernas särskilda boendelösningar 2008–2022.
Boverkets rapport *Reviderad prognos över behovet av nya bostäder till 2025*, juni 2016
Boverkets rapport *Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster*, 2017
Boverkets rapport 2020:21 *Mått på bostadsbristen – Förslag på hur återkommande bedömningar ska göras*
Boverkets öppna data, Bostadsmarknadsenkäten 2020, *Service till bostadssökande*
Boverkets öppna data, Bostadsmarknadsenkäten 2020, *Särskilda boendelösningar*
Boverket, 2020, Ägardirektiv, https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsforsorjning/kommunernas-verktyg/allmannyttan/agardirektiv/, hämtad 2021-03-02
Boverkets bostadsmarknadsenkät 2021, https://www.boverket.se/contentassets/d2faebd96b6842348eedb203c83a933c/kommunernas-sarskilda-boendelosningar---2021.xlsx, hämtad den 19 november 2021
Boverkets beslut den 19 oktober 2022, dnr. 5909/2022, Prognosuppdatering bostadsbyggande
Boverkets bostadsmarknadsenkät, 2023, https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/, hämtad den 12 augusti 2023
Boverket, *Boendelösningar för hemlösa*, 2023, https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/kommunens-verktyg/boendelosningar-for-hemlosa/, hämtad den 31 juli 2023
Boverket, *Kommunens verktyg*, 2023, https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/kommunens-verktyg/, hämtad den 31 juli 2023
Boverket, *Lokala bostadspolitiska mål*, 2023, https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/att-ta-fram-riktlinjer/riktlinjer-for-

bostadsforsorjningen/kommunens-mal-for-bostadsbyggande-och-utveckling-av-bostadsbestandet/, hämtad den 31 juli 2023
Boverket, *Läget på bostadsmarknaden i riket*, 2023, https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/region-kommun/riket/ Hämtad den 20 juli 2023
Boverket, *Byggprognos*, 2023, https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/byggprognos/, hämtad den 31 juli 2023

Justitieombudsmannen

JO 1993/94 s. 233
JO 2010/11 s. 403
JO 2015/16 s. 417
JO:s beslut den 26 april 2001, dnr 590-2000
JO:s beslut den 8 oktober 2009, dnr 3309-2008
JO:s beslut den beslut den 22 mars 2010, dnr 3938-2009
JO:s beslut den 23 september 2015, dnr 2945-2014
JO:s beslut den 29 oktober 2015, dnr 2945-2014
JO:s beslut den 30 juni 2016, dnr. 6442-2014
JO:s beslut den 31 januari 2017, dnr 7023-2015
JO:s beslut den 18 maj 2017, dnr 416-2016
JO:s beslut den 28 juni 2018, dnr 7179-2016
JO:s beslut den 28 juni 2018, dnr 7595-2016
JO:s beslut den 29 juni 2018, dnr 1126-2017
JO:s beslut den 8 september 2022, dnr 8958-2020
JO:s beslut den 31 januari 2023, dnr. 10517-2021
JO:s beslut den 1 februari 2023, dnr 8443-2021

Övriga myndigheter m.m.

Barnombudsmannens rapport *Inget rum för trygghet – barn och unga om vräkning och hemlöshet*, december 2016
Folkhälsomyndigheten, *Vår livsmiljös betydelse för en god och jämlik hälsa*, 2021
Försäkringskassans vägledning 2004:10 Version 21 *Bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar*
Länsstyrelsen i Skånes rapport *Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande - Analys över bostadsmarknaden för de som av olika skäl har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden*, 2018
Malmö stad, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, *Vägledning bistånd boende och nödbistånd*, den 23 maj 2019
Regeringskansliets publikation *FN:s konventioner om Mänskliga rättigheter*, 2011
Riksrevisionens granskningsrapport RIR 2017:9 *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*

Riksrevisionens granskningsrapport RIR 2018:4 *Återkrav av bostadsbidrag – lätt att göra fel*
Socialdepartementets promemoria *Förlängning och höjning av det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget med anledning av ökade levnadsomkostnader*, S2023/01136
Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd
Socialstyrelsens dokument *Hemlöshetssituationer*, Dnr 416/2017
Socialstyrelsens rapport *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*, november 2017
Socialstyrelsens handbok *Ekonomiskt bistånd Handbok för socialtjänsten*, 2021
Stockholm stad, Bolagsordning för Bostadsförmedlingen i Stockholm AB, https://start.stockholm/globalassets/start/om-stockholms-stad/politik-och-demokrati/styrdokument/kommunal-forfattningssamling/kfs-2013-31-bolagsordning-for-bostadsformedlingen-i-stockholm-ab.pdf, hämtad 27 juli 2023
Stockholm stad, Riktlinjer för förtursverksamheten, https://bostad.stockholm.se/globalassets/blanketter/riktlinjer-for-fortursverksamheten2019.pdf, hämtad 27 juli 2023

Internationellt material

Europeiska kommittén för sociala rättigheter

Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *The International Commission of Jurists against Portugal*, Complaint No. 1/1998, decision on the merits, den 10 september 1999
Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003 Lithuania*
Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003, France*
Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003, Italy*
Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003, Sweden*
Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *International Association Autism-Europe (IAAE) v. France*, Complaint No. 13/2002, decision on the merits, den 7 november 2003
Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Italy*, Complaint No. 27/2004, den 7 December 2005
Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Roma Rights Centre v. Bulgaria*, Complaint No. 31/2005, decision on the merits, den 30 november 2006
Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *International Movement ATD Fourth World v. France*, Complaint No. 33/2006, decision on the merits, den 5 december 2007
Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Complaint No. 39/2006, decision on the merits, den 5 december 2007

Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Defence for Children International (DCI) v. the Netherlands*, Complaint No. 47/2008, decision on the merits, den 20 oktober 2009
Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. France*, Complaint No. 51/2008, den 26 oktober 2009
Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*, Complaint No. 58/2009, decision on the merits, den 6 juli 2010
Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2011, Ukraine*
Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands*, Complaint No. 90/2013, decision on the merits, den 1 juli 2014
Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands*, Complaint No. 86/2012, decision on the merits, den 2 juli 2014
Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2015, Sweden*
Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *International Federation for Human Rights (FIDH) v. Ireland*, Complaint No. 110/2014, decision on the merits, den 12 maj 2017

FN:s barnrättskommitté

FN:s barnrättskommittés rapport ang. Norges andra periodiska rapport, 2000, CRC/C/15/Add.126
FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 6, 2005, CRC/GC/2005/6
FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 12, 2009, CRC/C/GC/12
FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 14, 2013, CRC/C/GC/14
Gemensam allmän kommentar nr 4 (2017) av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetares och deras familjers rättigheter och nr 22 (2017) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, avsnitt G
FN:s barnrättskommittés rapport ang. Sveriges sjätte och sjunde periodiska rapport, 2023, CRC/C/SWE/CO/6-7

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 3, *The nature of States parties' obligations*, 1990
Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 4, *The right to adequate housing*, 1991
Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 7, *Forced evictions*, 1997

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, allmän kommentar nr. 20, *Non-discrimination in economic, social and cultural rights*, 2009, E/C.12/GC/20
Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Avslutande observationer avseende Sveriges sjätte periodiska rapport, 2016, E/C.12/SWE/CO/6
Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, I.D.G v. Spain (Communication No. 2/2014)
Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, M.B.D. and others v. Spain (Communication No. 5/2015)
Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, *Josefa Hernández Cortés and Ricardo Rodríguez Bermúdez v. Spain* (Communication No. 26/2018)
Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, López Albán v. Spain (Communication No. 37/2018)
Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, *Soraya Moreno Romero v. Spain* (Communication No. 48/2018)
Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Rosario Gómez-Limón Pardo v. Spain (Communication No. 52/2018)
Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, L. J. W. v. Belgium. (Communication No. 61/2018)
Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Hakima El Goumari and Ahmed Tidli (Communication No. 85/2018)
Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, A. Naser v. Spain (Communication No. 127/2019)
Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, *Fatima El Mourabit Ouazizi and Mohamed Boudfan s. Spain* (Communication No. 133/2019)

Material från Europeiska unionen

Kommissionens meddelande KOM(2006) 177 den 26 april 2006, *Genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: Sociala tjänster av allmänt intresse i Europeiska unionen*
Kommissionens beslut (2012/21/EU) den 20 december 2011 *om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*
Kommissionens meddelande KOM(2011) 900 den 20 december 2011 *En kvalitetsram för tjänster av allmänt intresse i Europa*
Kommissionens förordning nr 360/2012 av den 25 april 2012 *om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*

Europeiska kommissionen, Secretariat-General, *European pillar of social rights*, Publications Office, 2018

Övrigt internationellt material

Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints, 1995

Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, A/RES/66/138

Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, A/RES/63/117

FN:s särskilda rapportör om rätten till lämplig bostad: *Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, A/HRC/43/43

Övrigt material

Barnrättsbyråns rapport *De oönskade, En rapport om de ensamkommande marockanska barnen i Sverige*, mars 2016

Civil rights defenders rapport *Utsatta unionsmedborgare i Sverige: Statens skyldigheter enligt internationella människorättsnormer, EU-rätt och svensk rätt*, december 2015

Hemma hos arkitekten (TV-program), säsong 2, avsnitt 1–6, Sveriges Television, publicerat på svtplay.se den 4 mars 2020

https://www.barometern.se/ledare/socialbidrag-fortsatt-till-svarta-hyror/, hämtad 20 juli 2023

https://www.hemhyra.se/nyheter/svarthyror-betalas-av-skattepengar/, hämtad den 20 juli 2023

https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasternorrland/socialbidrag-for-andrahandskontrakt, hämtad den 20 juli 2023

Stadsmissionens rapport *Hemlös 2021 Tema: Är kommunernas arbete mot hemlöshet effektivt?*, elfte årgången, 2021

Sveriges kommuner och regioners PM *Sociala kontrakt, ekonomiska förutsättningar*, juni 2015, tillgänglig på https://skr.se/download/18.78136d0414d956f03944241e/1433851736994/SKL-PM-Den-sekundara-bostadsmarknadens-kostnader.pdf, hämtad den 9 september 2020

Rätten till bostad är en mänsklig rättighet som kommer till uttryck i såväl den svenska grundlagen som i internationella konventioner som Sverige tillträtt. Av tidigare studier framgår att hemlöshet och otrygga boendesituationer är ett problem för många i Sverige. Hur kan det komma sig att rätten till bostad är en mänsklig rättighet samtidigt som människor lever i hemlöshet? Den här rättsvetenskapliga avhandlingen handlar om det allmännas ansvar att förverkliga rätten till bostad för enskilda som inte kan ordna en bostad på egen hand, eller med andra ord, rätten till bostad i det sociala skyddsnätet.

Det allmännas rättsliga ansvar analyseras med utgångspunkt i såväl internationell som nationell rätt. En slutsats som dras i avhandlingen är att den rättsliga regleringen som är avsedd att förverkliga rätten till bostad innefattar rättsliga motsättningar och andra brister som innebär att det saknas ett heltäckande socialt skyddsnät avseende rätten till bostad. Detta får till följd att människor som saknar en trygg bostad och som inte har möjlighet att skaffa en bostad på egen hand riskerar att bli utan stöd av det allmänna. Dagens rättsliga reglering säkerställer med andra ord inte att alla människors rätt till bostad förverkligas.

Tim Holappa är verksam som forskare och lärare vid juridiska institutionen på Stockholms universitet. Detta är hans doktorsavhandling.

ISBN 978-91-8014-424-7

Juridiska institutionen

Stockholms universitet