

**Rett til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming –
en studie av gjeldende rett etter lov om sosiale tjenester m.v. §§ 3-4, 4-2
bokstav d), jf. 4-3 og lov om sosiale tjenester i arbeids- og
velferdsforvaltningen § 15 i lys av Norges menneskerettslige forpliktelser.**

Kandidatnr: 165998

Veileder: Bjørn Henning Østenstad

Leveringsfrist: 1.6.2011

Antall ord: 14937

1	INNLEDNING	4
1.1	AVHANDLINGENS TEMA, PROBLEMSTILLING OG BAKGRUNN	4
1.2	DEFINISJONER	5
1.3	RETTSKRAV VS. RETT TIL Å KONKURRERE OM Knappe Ressurser – Betydningen av skillet	5
1.4	AVGRENSNINGER	7
1.5	OVERORDNEDE HENSYN	7
1.6	RETTSKILDEBILDET.....	9
1.7	OVERSIKT OVER AVHANDLINGEN	10
2	HISTORISK BAKGRUNN OG HVPU-REFORMEN.....	11
3	HVORDAN ER RETT TIL BOLIG FOR VOKSNE MED PSYKISK UTVIKLINGSHEMMING REGULERT I NORGES MENNESKERETTLIGE FORPLIKTELSER?.....	13
3.1	INNLEDNING	13
3.1.1	<i>Generelt om menneskerettslige forpliktelser</i>	<i>13</i>
3.1.2	<i>Skillet mellom sivile og politiske menneskerettigheter og økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter</i>	<i>15</i>
3.1.3	<i>Kort om internasjonal juridisk metode</i>	<i>15</i>
3.2	FN-KONVENSJONEN OM ØKONOMISKE, SOSIALE OG KULTURELLE RETTIGHETER (ØSK-KONVENSJONEN)	16
3.2.1	<i>Innledning.....</i>	<i>16</i>
3.2.2	<i>ØSK-konvensjonens progressive realiseringsforpliktelse, jf. art. 2</i>	<i>16</i>
3.2.3	<i>ØSK-konvensjonens artikkel 11 nr. 1</i>	<i>17</i>
3.3	FN-KONVENSJONEN OM RETTIGHETENE FOR MENNESKER MED NEDSATT FUNKSJONSEVNE (CRPD).....	19
3.3.1	<i>Generelt om CRPDs rettslige status.....</i>	<i>19</i>
3.3.2	<i>CRPD artikkel 19, jf. art. 4 nr. 2</i>	<i>19</i>
3.4	DEN EUROPEISKE MENNESKERETTSKONVENSJONEN (EMK)	20
3.4.1	<i>Kort om juridisk metode etter EMK</i>	<i>20</i>
3.4.2	<i>Generelt om realiseringsforpliktelsen av EMK, jf. art. 1</i>	<i>20</i>
3.4.3	<i>EMK artikkel 8 nr. 1</i>	<i>21</i>
3.5	OPPSUMMERING AV NORGES MENNESKERETTLIGS FORPLIKTELSER	25
4	EKSISTERER DET ET RETTSKRAV TIL BOLIG FOR VOKSNE MED PSYKISK UTVIKLINGSHEMMING ETTER SOSIALTJENESTELOVEN §§ 3-4, 4-2 BOKSTAV d), JF. 4-3 OG LOV OM SOSIALE TJENESTER I NAV 15?.....	25
4.1	INNLEDNING	25
4.1.1	<i>Lovbestemmelsenes anvendelsesområde</i>	<i>25</i>
4.1.2	<i>Kapittelets videre fremstilling</i>	<i>26</i>
4.2	SOSIALTJENESTELOVEN § 3-4 OG LOV OM SOSIALE TJENESTER I NAV § 15	27
4.3	SOSIALTJENESTELOVEN § 4-2 BOKSTAV d), JF. § 4-3	30

4.4	DEN ULOVFESTEDE MYNDIGHETSMISBRUKSLÆREN	34
4.4.1	<i>Innledning</i>	34
4.4.2	<i>Kan en kommunes avslag på tildeling av kommunal bolig være i strid med forbudet mot sterkt urimelige forvaltningsvedtak?</i>	35
5	OPPSUMMERING OG BEMERKNING KNYTTET TIL GJELDENE RETT	37
5.1	OPPSUMMERING AV GJELDENE RETT	37
5.2	ER GJELDENE RETT TILFREDSSTILLENDE?.....	38
6	KILDEHENVISNINGER.....	39
6.1	LITTERATURLISTE	39
6.2	LOVGIVNING	39
6.2.1	<i>Norsk lovgivning</i>	39
6.2.2	<i>Internasjonale traktater</i>	40
6.3	FORARBEIDER.....	40
6.4	FORSKRIFTER.....	41
6.5	PRAKSIS	41
6.5.1	<i>Høyesterettspraksis</i>	41
6.5.2	<i>EMD-praksis</i>	42
6.5.3	<i>Rettspraksis fra ICJ</i>	42
6.5.4	<i>Forvaltningspraksis</i>	42
6.5.5	<i>Rundskriv</i>	42
6.6	ANDRE KILDER.....	43

1 INNLEDNING

1.1 Avhandlingens tema, problemstilling og bakgrunn

Denne avhandlingen skal analysere og drøfte hvilken rett voksne med psykisk utviklingshemming har til kommunal bolig etter gjeldende rett. Problemstillingen er hvilken rett voksne med psykisk utviklingshemming har til kommunal bolig etter lov om sosiale tjenester m.v. (heretter sotjl.) §§ 3-4, 4-2 bokstav d), jf. § 4-3 og lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (heretter lov om sosiale tjenester i NAV) § 15, sett i lys av Norges menneskerettslige forpliktelser. De menneskerettslige forpliktelsene som vil drøftes er Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (heretter EMK) art. 8, FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (heretter ØSK-konvensjonen) art. 11 og den ennå ikke ratifiserte FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (heretter CRPD) art. 19.¹

Å ha et familiemedlem med psykisk utviklingshemming er selv i dagens velferdssamfunn en stor utfordring. Foreldrene har et omsorgsansvar frem til barnet med psykisk utviklingshemming er 18 år, jfr. barneloven § 30. Ansvar et opphører imidlertid etter at han/hun blir myndig. Et sentralt spørsmål er da hvor vedkommende skal bo. Må han/hun bli boende i foreldrehjemmet, eller har han/hun rett til en kommunal bolig?

Temaet "rett til bolig" er et dagsaktuelt tema noe det regjeringsoppnevnte utvalget for boligpolitikk (boligutvalget) fra 2010, viser.² Boligutvalget vil i juni 2011 presentere en NOU om forslag til løsning av dagens og fremtidens boligsosiale utfordringer, herunder også boligsituasjonen til mennesker med psykisk utviklingshemming. For voksne med psykisk utviklingshemming gjelder i tillegg særegne hensyn som forsterker temaets aktualitet for denne persongruppen (se avhandlingens pkt. 1.5).

En samarbeidsrapport mellom NIBR og SINTEF (2007), *"Utviklingshemmedes bo- og tjenestesituasjon 10 år etter HVPU-reformen"*, viser at det pr 1.1.2005 var registrert 19.900 utviklingshemmede på landsbasis. Det er ingen grunn til å tro at tallene fra denne rapporten er nevneverdig endret. 13.000 av det totale registrerte antall var i aldersgruppen 20–66 år.³ Innad i denne aldersgruppen bodde 8.400 i kommunale boliger/institusjoner.⁴ Det var et udekket behov for denne aldersgruppen på 4.500 kommunale boliger.⁵ Dette utgjør et udekket behov på boliger til drøye 35% av alle utviklingshemmede i alderen 20–66 år. Avhandlingen reiser følgelig en viktig og aktuell problemstilling for de menneskene det gjelder.

¹ CRPD står for "Convention on the Rights of Persons with Disabilities"

² Oppnevnt av regjeringen i statsråd 21.5.2010

³ Brevik/ Høyland (2007) s. 21

⁴ Samme sted

⁵ *Op.cit.* s. 228

1.2 Definisjoner

Det er ikke hensiktsmessig å gå i dybden av begrepet "psykisk utviklingshemming" i avhandlingen. For oversiktens skyld nevnes likevel at psykisk utviklingshemming er en medisinsk diagnose som må statueres før vedkommende er 18 år.⁶ Av den norske nettbaserte versjonen av ICD-10 defineres lidelsen som:⁷

"Tilstand av forsinket eller mangelfull utvikling av evner og funksjonsnivå, som spesielt er kjennetegnet ved hemning av ferdigheter som manifesterer seg i utviklingsperioden, ferdigheter som bidrar til det generelle intelligensnivået, f.eks kognitive, språklige, motoriske og sosiale. Utviklingshemning kan forekomme med eller uten andre psykiske og somatiske lidelser".

Avhandlingens begrep "rett til" kan fremstå som upresist. Dette henger sammen med hvordan velferdsretten er oppbygd. Et av hovedformålene med velferdsstaten er å være et sikkerhetsnett som yter hjelp til de som ikke klarer å ivareta seg selv i tilstrekkelig grad. For å få til dette, er velferdsretten bygd opp av regler som gir borgerne rettigheter av ulik karakter. Grovt sett finnes det to kategorier av rettighetsbestemmelser. Dette vil utdypes nærmere i avhandlingens neste punkt, men det nevnes kort at en rettighetsbestemmelse kan pålegge kommunen en plikt og samtidig oppstille en korresponderende individuell rett for borgeren, såkalte *rettskrav*. For det andre kan rettighetsbestemmelser pålegge kommunen en plikt, dog uten å oppstille tilsvarende rettigheter for borgerne, såkalte *rett til å konkurrere om knappe ressurser*.⁸ Når denne avhandlingen skal analysere og drøfte voksne med psykisk utviklingshemming sin rett til bolig etter gjeldende rett, er det for å kartlegge i hvilken kategori denne rettigheten skal plasseres.

Med begrepet "bolig" menes i denne avhandlingen adgang til å få tildelt en permanent kommunal bolig.

1.3 Rettskrav vs. rett til å konkurrere om knappe ressurser – betydningen av skillet

Som nevnt i pkt. 1.2, finnes det hovedsakelig to typer rettighetsbestemmelser. Det beror på en tolkning av rettighetsbestemmelsen hvorvidt bestemmelsen utgjør et *rettskrav* eller bare en *rett til å konkurrere om knappe ressurser*. Det er av avgjørende betydning for borgeren hvilken kategori rettighetsbestemmelsen faller innunder.⁹

En rettighetsbestemmelse som klassifiseres som et *rettskrav*, er en positiv, materiell rettighet borgeren har krav på dersom vedkommende oppfyller vilkårene i bestemmelsen.

⁶ Lorentzen (2008) 128:841

⁷ ICD-10 er et klassifikasjonssystem for sykdommer og andre lidelser, utarbeidet av WHO.

⁸ Det er ulik begrepsbruk innen juridisk teori. Se bla. Kjønstad/Syse (2008) s. 102-103, Eckhoff/Smith (2006) s. 434-436, NOU 2004:18 s. 65-66

⁹ Se Kjønstad/Syse (2008) s. 103-107 for forslag til en analysemodell for tolkingen

Det er følgelig en lovbunden utgift for kommunene,¹⁰ tilsvarende en privatrettslig plikt som følge av kontrakt eller erstatningsansvar.

Selv om en rettighet klassifiseres som et rettskrav, innebærer ikke det krav på *et bestemt* tilbud.¹¹ Rettskrav gir bare borgerne krav på *et tilbud*, men det er opp til forvaltningens skjønn å avgjøre *hvordan tilbudet skal gis og omfanget av det*. Tilbudet må imidlertid tilfredsstillende visse kvalitetskrav. Dette kommer tydelig frem i blant annet Rt. 1990 s. 874 ("*Fusa*").

Denne avgjørelsen gjaldt direkte kommunehelsetjenesteloven § 2-1 og den tidligere sosialomsorgsloven § 3 nr. 1. Spørsmålet for Høyesterett var blant annet hvorvidt en kommunes vedtak om å redusere antall timer hjemmehjelp i uken til en sterkt pleietrengende person, var gyldig.

Høyesterett konkluderte med at vedtaket var ugyldig. I et obiter dictum uttalte førstvoterende at "[h]vilke ytelser som skal gis, beror på forvaltningsskjønn" (s. 888). Dette innebærer at selv om en har krav på hjelp, har en ikke krav på bestemte former for hjelp. Imidlertid, selv om det i utgangspunktet er opp til forvaltningen å bestemme innholdet og omfanget av vedtaket og domstolene på forvaltningsrettens område har begrenset adgang til å prøve forvaltningsskjønn, uttalte førstvoterende at domstolen alltid kan prøve vedtakets innhold etter det som følger av "(...) *alminnelige prinsipper for prøving av forvaltningsskjønnet*" (s. 888). Vedtaket kan dermed alltid prøves innenfor rammene av den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren. Dette vil jeg komme tilbake til i pkt. 4.4.¹²

Dersom en får avslag på en rettighet en etter loven har rettskrav på, er det et forvaltningsrettslig ugyldig vedtak. Gjennom rettskrav er borgeren dermed blant annet vernet mot kommunens økonomiske og politiske prioriteringer.

Dersom rettigheten må klassifiseres som en rett til å konkurrere om knappe ressurser, foreligger det imidlertid ingen garanti for at en får innvilget noe i det hele tatt. Realisering av rettigheten er dermed opp til forvaltningen og dens skjønn, og vil *blant annet* avhenge av kommunens politiske agenda, kommuneøkonomi og vedkommendes behov på rettigheten.¹³

Et godt eksempel som illustrerer disse ulike typene av rettigheter er henholdsvis lov om sosiale tjenester i NAV §§ 18 og 19.¹⁴ Etter § 18 har "*de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter*", rettskrav på økonomisk stønad til livsopphold. Dette rettskravet innebærer imidlertid ikke en rett til å kreve *en bestemt sum stønad*, utmålingen av stønadssummen er det i prinsippet opp til forvaltningen å avgjøre.

Ved siden av å motta stønad etter §18, eller for de som ikke oppfyller vilkårene i denne bestemmelsen, kan kommunen innvilge økonomisk stønad "*til de som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon*" etter § 19. Denne stønadsrettigheten er det opp til forvaltningen eventuelt å innvilge. Vedkommende har ikke rettskrav på denne tilleggsstønden.

¹⁰ *Op.cit.* s. 169

¹¹ Se bla. Rundskriv U-10/2002 s. 15

¹² I tillegg oppstilte Høyesterett et krav om at kommunens vedtak må være over vedkommendes minstestandard. Læren om minstestandarden vil ikke drøftes nærmere i denne avhandlingen.

¹³ Slik Kjønstad/Syse (2008) s.103

¹⁴ Bestemmelsene er en videreføring av tidligere sotjl. §§ 5-1 og 5-2

1.4 Avgrensninger

Avgrensninger vil skje fortløpende underveis i avhandlingen, men enkelte skilles ut innledningsvis.

Avhandlingen er avgrenset til voksne med psykisk utviklingshemming. Dette fordi denne persongruppen ikke nødvendigvis er fysisk svekket eller syk på en måte som gjør at det er behov for behandlings- eller pleiebolig. Det er ofte tale om funksjonsfriske voksne med behov for en alminnelig bolig i motsetning til andre som kan ha behov for kommunal bolig, som eksempelvis eldre eller syke.

Videre avgrenses avhandlingen til voksenboliger. Det var for voksne med psykisk utviklingshemming det var størst udekket boligbehov blant voksne med psykisk utviklingshemming i 2005 (slik vist i avhandlingens pkt. 1.1). Det er ingen grunn til å tro at dette bildet er endret. Det gjøres imidlertid en ytterligere avgrensning innad i persongruppen voksne med psykisk utviklingshemming. Jeg vil drøfte retten til bolig for de som ikke allerede var på HVPU-institusjon før 1.1.1991, eller som har kommet til senere. Dette vil utdypes i kapittel 2, men nevnes allerede innledningsvis, da det her ligger et rettslig skille.

Som nevnt i pkt. 1.2 menes det med begrepet “*bolig*” i denne avhandlingen tildeling av kommunal bolig. Det oppstår da et leieforhold mellom vedkommende og kommunen. Selv om “omsorgsboliger” er fellesnavnet for tilrettelagte boliger for funksjonshemmede og eldre,¹⁵ har ikke begrepet et klart definert rettslig innhold. Jeg benytter derfor ikke terminologien, men analyserer og drøfter heller konkret hvilken rett til kommunal bolig som følger av enkelte utvalgte lovbestemmelser.

Avhandlingen avgrenses videre til permanent bolig. Rett til *midlertidig bolig*, jf. eksempelvis sotjl. § 4-5, er generelt mer aktuelt blant rusmisbrukere og vil ikke drøftes her.

Avslutningsvis tar ikke avhandlingen for seg rett til å motta sosiale tjenester i boligen. Selv om voksne med mer alvorlige former for psykisk utviklingshemming sjeldent klarer seg uten daglig assistanse, kunne rett til sosiale tjenester vært et eget tema. Den knappe tilgjengelige ordgrensen gjør at avhandlingen kun drøfter retten til naturalytelsen bolig.

1.5 Overordnede hensyn

Hensyn som taler mot at det bør være et rettskrav for voksne med psykisk utviklingshemming til bolig, er blant annet at det vil påføre kommunene store økonomiske og administrative utgifter, i tillegg til geografiske utfordringer.

Videre er det også et poeng at det for mange familier er vanskelig å innrømme at det er for ressurskrevende å la vedkommende med psykisk utviklingshemming fortsette å bo hjemme etter fylte 18 år. For å bøte på dette kunne det kanskje heller være ønskelig med et fleksibelt system med avlastning og tilpasset hjelp i foreldrehjemmet, enn et rettskrav på et kommunalt boligtilbud.

¹⁵ For mer om omsorgsboliger se Rundskriv I-27/97, H-24/97 B. Se også Jungelhånboken (2010) kap. 6 og 8

Imidlertid er ikke dette en ønskelig løsning for alle, verken av hensyn til den med psykisk utviklingshemming selv, eller til vedkommendes familie.

Det å ha et eget hjem er viktig for alle mennesker – det utgjør en ytre ramme for det daglige liv. Uten tilgang til bolig, kan det være vanskelig å ivareta eller realisere andre rettigheter, som eksempelvis retten til familie- og privatliv.

Av den grunn foreslo SV for noen år tilbake å grunnlovfeste en rett til bolig,¹⁶ men forslaget ble ikke vedtatt.

Videre henger det å ha et eget hjem tett sammen med det å bygge sin egen identitet.¹⁷ Generelt gir en mer selvstendig livsform bedre utviklingsmuligheter, selvhjulpenhet og selvstendighet.¹⁸ Det er ikke vanlig for voksne mennesker å bli boende hos sine foreldre. Når en blir gammel nok til å flytte hjemmefra, har en behov for å skape noe som er sitt eget, som gjenspeiler ens egen identitet, tilrettelagt for seg selv og sine behov. Hjemmet blir ens eget tilholdssted der en selv velger hvem som får komme inn og hvem en vil stenge ute, slik det tradisjonelle "my home is my castle" uttrykker.¹⁹

Det som til nå er sagt om behov for og viktigheten av, bolig, gjelder for alle mennesker. Funksjonsfriske har imidlertid flere arenaer å skape og oppleve de nevnte tingene på. Voksne med psykisk utviklingshemming har begrensede muligheter og ressurser. Av den grunn er det å ha en bolig enda viktigere for disse menneskene. Mange med psykisk utviklingshemming har et så sterkt behov for faste rutiner (typisk de med autisme), at mulighet til å realisere andre aktiviteter, oppnå stabilitet og selvstendighet i hverdagen, avhenger av deres boligsituasjon. Det å ha en egen bolig er derfor særlig viktig for denne persongruppen.

Videre er det sentralt at mennesker med psykisk utviklingshemming ofte har problemer med sosiale relasjoner, noe som medfører en beskjeden omgangskrets. Følgelig har denne persongruppen et sterkt behov for familie, og da en familie som har overskudd til faktisk å være familie. Ikke en familie som er sliten eller overarbeidet etter å ha den daglige omsorgen for vedkommende. For at alle involverte parter i en slik situasjon skal kunne benytte sine iboende ressurser, vil det være samfunnsøkonomisk gunstig med et rettskrav på bolig for voksne med psykisk utviklingshemming.

De nevnte hensyn kan oppsummeres i at fordi voksne med psykisk utviklingshemming ofte ikke klarer å være en alminnelig aktør på boligmarkedet, bør velferdsstaten ta ansvar for deres boligsituasjon. Rettssikkerhetshensyn taler da for at det bør være et rettskrav på bolig slik at denne persongruppen får tilgang til bolig, på lik linje som alle andre i samfunnet.

¹⁶ Se bla. Innst.S.nr.101 (2003– 2004) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

¹⁷ Slik Thorsen (1990) s. 2 flg.

¹⁸ Se Ot.prp.nr.49 (1987– 88) s. 19. Slik også Thorsen (1990) s. 2

¹⁹ Slik også Tøssebro (1992) s. 80-85

Familie og øvrige pårørende vil også nyte godt av en slik rett da de "spares" for store omsorgsoppgaver. Foreldre lever dessuten ikke evig og vedkommende med psykisk utviklingshemming vil potensielt uansett få behov for å bo et annet sted enn i foreldrehjemmet. Det vil være lettere å finne en god kommunal boligløsning med foreldrenes kunnskap om vedkommende sitt hjelpebehov, enn uten.

1.6 Rettskildebildet

Rettskildebildet innen velferdsretten er sammensatt, blant annet fordi det foreligger utbredt fullmaktslovgivning. Lovteksten er imidlertid alltid det klare utgangspunktet for å komme frem til gjeldende rett. Avhandlingen er avgrenset til sotjl. §§ 3-4, 4-2 bokstav d) og lov om sosiale tjenester i NAV § 15. Forarbeidene til begge lovene er sentrale rettskildefaktorer, sammen med enkelte forskrifter gitt i medhold av lovene.²⁰

Videre er formålsbestemmelser sentrale innen forvaltningsretten, og særlig på velferdsrettens område. Dette fordi formålsbestemmelsene autoriserer de mål lovgiver har med loven og dermed setter en rettslig skranke for tolkningen av fullmaktslovverket.²¹ Formålsbestemmelsene i sotjl. § 1-1 og lov om sosiale tjenester i NAV § 1 vil derfor anvendes aktivt i avhandlingen.

Et eksempel fra Høyesterettspraksis hvor formålet ble tillagt betydelig vekt er Rt. 1978/1430 ("*Sira Kvirna*"). Avgjørelsen baserer seg riktignok ikke på en tolkning av generelle formålsbestemmelser, men på formålet bak en konkret lovbestemmelse. Spørsmålet for Høyesterett var hvorvidt en kongelig resolusjon som regulerte prisen på konsesjonskraft på en annen måte enn det som fulgte av vassdragsreguleringsloven § 12 nr. 15 (9), var gyldig. Førstvoterende fant på vegne av flertallet (dissens 3:2), at formålet med denne bestemmelsen måtte tillegges avgjørende vekt i forhold til prisfastsettelsen – ikke den tolkning som fulgte av ordlyden. Som følge av at formålet måtte vektlegges var den kongelig resolusjonen gyldig.

Internasjonale menneskerettskonvensjoner spiller også en sentral rolle i dagens rettskildebilde. Dette henger særlig sammen med at norsk rett etter det ulovfestede presumsjonsprinsippet presumeres å være i overensstemmelse med våre internasjonale forpliktelser. Vår nasjonale rett søkes derfor tolket i samsvar med internasjonale forpliktelser.²² Av den grunn er det sentralt å analysere og drøfte om, og eventuelt hvordan, rett til bolig er regulert i disse konvensjonene. For avhandlingen er det EMK (1950) og ØSK-protokollen (1966), samt den ennå ikke ratifiserte CRPD (2006), som analyseres og drøftes. I tilknytning til EMK og ØSK-protokollen, kan menneskerettsloven (mrl.) §§ 2 og 3 få betydning.

Det er lite praksis i tilknytning til retten til bolig. Det foreligger noe forvaltningspraksis fra sivilombudsmannen, men dette dreier seg hovedsakelig om forvaltningens forståelse av regelverket i tilknytning til *tildeling* av bolig – ikke eksistensen av en rett til bolig i seg selv.²³

²⁰ Særlig forskrift 4. desember 1992 nr. 915 til lov om sosiale tjenester m.v.

²¹ Se bla. Kjønstad/ Syse (2008) s. 43-44, Eckhoff/ Smith (2006) s. 350-351

²² Nygaard (2004) s. 146

²³ Eksempelvis Sombu-2007-44

Nasjonal rettspraksis anvendes følgelig lite, med unntak av enkelte Høyesterettsavgjørelser som omhandler den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren som er sentral i avhandlingens pkt. 4.4.

På velferdsrettens område spiller reelle hensyn en sentral rolle. Enkelte hensyn går igjen som særdeles sentrale; rettferdighetshensyn, rettssikkerhetshensyn og forutberegnelighetshensyn står opp mot hensynet til det kommunale selvstyre, herunder kommuners behov for frihet til å prioritere innenfor egne økonomiske rammer og behov for lokalkunnskap.²⁴

Som følge av utbredt fullmaktslovgivning, utarbeider departementene ofte orienteringer om tolkningen av velferdsrettslige lover og forskrifter (rundskriv). Rundskriv er ikke en formell rettskildefaktor og har derfor ikke stor rettskildemessig vekt. Likevel søker forvaltningen i praksis å etterleve disse orienteringene. Av den grunn vil også rundskriv benyttes i avhandlingen.

Avslutningsvis nevnes kort at dagens rettskildebilde kan være i en viss endring, da det foreligger et lovforslag til ny kommunal helse- og omsorgslov.²⁵ Dersom lovforslaget blir vedtatt, er det særlig den nye lovens §§ 3-2 første ledd nr. 6 bokstav c) og 3-7 som er sentral for avhandlingens problemstilling.²⁶ Lovforslaget viderefører gjeldende rett hva gjelder bolig til vanskeligstilte.²⁷

Ordlyden "*institusjon eller bolig med heldøgns omsorg*", jf. någjeldende sotjl. § 4-2 bokstav d) videreføres ikke, men faller innunder "*plass i institusjon, herunder sykehjem*" i lovforslagets § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav c).²⁸

1.7 Oversikt over avhandlingen

Avhandlingen vil analysere og drøfte gjeldende rett hva gjelder voksne med psykisk utviklingshemming sin rett til kommunal bolig. For å få et helhetlig bilde av dagens rettstilstand, er det sentralt med et historisk tilbakeblikk. HVPU-reformen er i denne sammenhengen grunnleggende, og omhandles i et eget kapittel (kapittel 2).

I kapittel 3 tolkes Norges menneskerettslige forpliktelser etter ØSK-konvensjonen art.11, CRPD art. 19 og EMK art. 8 for å se om, og eventuelt hvordan, rett til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming er regulert i disse.²⁹ Konklusjonen herfra vil i tråd med presumsjonsprinsippet, få betydning for avhandlingens kapittel 4 hvor det drøftes hvorvidt

²⁴ Syse (1995) s. 457

²⁵ Prop. 91 L (2010-2011)

²⁶ *Op.cit.* s. 523

²⁷ *Op.cit.* s. 187 og 196

²⁸ *Op.cit.* s. 187

²⁹ Norge har ikke ennå ratifisert CRPD (se pkt. 3.3.1). Det er dermed tale om eventuelle fremtidige plikter i forhold til denne konvensjonen.

voksne med psykisk utviklingshemming har rettskrav til bolig etter sotjl. §§ 3-4, 4-2 bokstav d), jf. § 4-3 og lov om sosial omsorg i NAV § 15.

Forutsatt at det ikke eksisterer et rettskrav på kommunal bolig for avhandlingens persongruppe, kan det reises spørsmål om den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren i enkelte tilfeller kan hjemle en slik rett. Dette drøftes i avhandlingens punkt 4.4.

Fremstillingen avsluttes med en kort oppsummering av gjeldende rett, samt en rettspolitisk kommentar i kapittel 5.

2 HISTORISK BAKGRUNN OG HVPU-REFORMEN

Det er først etter annen verdenskrig at lovgiver særlig har rettet fokus mot mennesker med psykisk utviklingshemming og deres bosituasjon.³⁰

I 1952 ble "Landsplan for Åndssvakeomsorgen" vedtatt av Stortinget. Denne planen innebar blant annet en inndeling av landet i regioner med sentralinstitusjoner hvor alle typer åndssvake (som var det de med psykisk utviklingshemming ble kalt den gang), skulle bo.³¹ Institusjonenes særtrekk var blant annet deres desentraliserte plassering, delvis begrunnet i datidens tankegang om at det var bra å isolere avvikere.³²

Hovedfokuset lå i mange år på å skaffe tilstrekkelig antall institusjonsplasser, og ikke på kvaliteten til de plassene som allerede eksisterte.³³ I 1970 overtok imidlertid fylkeskommunene ansvar for institusjonene, og "åndssvakeomsorgen" skiftet navn til helsevern for psykisk utviklingshemmede (heretter HVPU).³⁴

Som følge av legevitenenskapelig utvikling og sosialpolitisk nytenkning, oppstod det utover 1960- og 70-tallet nye tanker om behandlingsopplegget til mennesker med psykisk utviklingshemming.³⁵ Blant annet etablerte det seg et "normaliseringsprinsipp" for denne persongruppen. Sentralt stod integrering og det at "*[d]en enkelte funksjonshemmede [skulle] ha mulighet til i størst mulig grad å etablere den livssituasjon han ville hatt, dersom han ikke hadde sin funksjonshemming*".³⁶

I lys av det endrede synet på mennesker med psykisk utviklingshemming, oppnevnte sosialdepartementet i 1970 "Lossiusutvalget" til å vurdere kvaliteten av omsorgen for denne persongruppen. Utvalget konkluderte i NOU 1973:25 blant annet med at datidens løsning med desentraliserte, store institusjoner, var en uheldig bosituasjon for de med psykisk

³⁰ For mer utfyllende omsorgshistorie se Syse (1992) s. 53-63, Tøssebro (1992) s. 45-60 eller Tøssebro (1996) s. 35-49

³¹ St.meld.nr.71 (1952)

³² Syse (1992) s. 56

³³ Slik Tøssebro (1992) s. 51

³⁴ Det rettslige grunnlaget for HVPU var dagjeldende sykehuslov § 2 og forskrifter gitt i medhold av denne

³⁵ Se bla. NOU 1973:25 s. 6

³⁶ St.meld.nr.23 (1977-78) s. 6. Se også St.meld.nr.88 (1966-67) s. 8

utviklingshemming. Det ble foreslått å bygge ned institusjonsomsorgen og flytte basisansvaret for mennesker med psykisk utviklingshemming over til kommunene.³⁷

Utover på 1970-tallet ble det avdekket ulovlig tvangsbruk og særdeles dårlige levevilkår på HVPU-institusjonene. Det ble også rettet fokus mot at institusjonene medførte en tilnærmet total isolering fra samfunnet for de med psykisk utviklingshemming. Videre kom det frem i lyset at flere med psykisk utviklingshemming falt mellom to stoler og led under en ansvarsfraskrivelse: Fylkeskommunen kunne hevde at den psykisk utviklingshemmede ikke var ressurskrevende nok til å få et boligtilbud gjennom HVPU, mens kommunene ikke ville utarbeide et alternativt tilbud fordi dette var fylkeskommunens ansvar.³⁸

Som følge av de nevnte forholdene, oppnevnte sosialdepartementet i 1982 på nytt et utvalg som skulle vurdere hele HVPU-virksomheten; "Lossiusutvalget 2".³⁹ Utvalget konkluderte i NOU 1985:34 med at HVPU-institusjonene burde legges ned etter en avviklingsperiode da livssituasjonen og levekårene inne på institusjonene var uakseptable.⁴⁰ Situasjonen kunne ikke endres ved en omlegging av arbeidet eller tilføring av økte ressurser.⁴¹ Den måtte legges ned.

"Lossiusutvalget 2" sine konklusjoner ble fulgt opp av departementet,⁴² og avviklingsloven (også kalt "HVPU-reformen"), ble vedtatt i 1988. Loven trådte i kraft 1.1.1991, og hadde 1991–1995 som tidsperspektiv.

Et sentralt aspekt ved avviklingsloven eller "HVPU-reformen", var at ansvaret for mennesker med psykisk utviklingshemming ble flyttet fra fylkeskommunene, til kommunene, jf. avviklingslovens § 2.⁴³ For deres boligsituasjon hadde dette stor faktisk betydning. I motsetning til tidligere hadde de nå rett til å bli boende, eventuelt flytte tilbake til hjemstedskommunen. Videre var et av hovedmålene med reformen at de med psykisk utviklingshemming skulle eie eller leie egen bolig, på lik linje som andre i samfunnet.⁴⁴ Dette kommer blant annet til uttrykk i avviklingsloven § 1, som viser at lovens formål var:

- "a) å bedre og normalisere levekårene for mennesker med psykisk utviklingshemming,*
- b) å legge forholdene til rette for at personer med psykisk utviklingshemming så langt som mulig kan leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre,*

³⁷ NOU 1973:25 s. 50-58

³⁸ Syse (1992) s. 60

³⁹ For hele mandatet se NOU 1985: 34, s. 8

⁴⁰ For utvalgets konklusjoner se *op.cit.* s. 60-65 og s. 102-113

⁴¹ *Op.cit.* s. 103

⁴² St.meld.nr.67 (1986-87)

⁴³ Av den grunn kalles denne endringen gjerne også for "ansvarsreformen"

⁴⁴ Dette ble ytret i flere offentlige dokumenter, eksempelvis i St.meld.nr.47 (1989-90) s. 51

- c) *å fremme en avvikling av institusjonsomsorgen for mennesker med psykisk utviklingshemming og fremme utviklingen av alternative tilbud". (Mine understrekinger).*

Avviklingsloven blir av flere karakterisert som en av de største sosiale reformene i Norge siden annen verdenskrig.⁴⁵ Dette fordi det var det første regelverket som sammen med klageforskriften,⁴⁶ gav mennesker med psykisk utviklingshemming særskilte materielle og prosessuelle rettigheter. For avhandlingens tema er særlig avviklingslovens § 11 sammen med nevnte klageforskrift §§ 1 og 7 sentral.

For å sikre en effektiv gjennomføring av reformen, samt et kvalitativt tilfredsstillende boligtilbud til de som allerede var HVPU-brukere, kunne de som var HVPU-beboer før 1.1.1991 klage på blant annet utskrivningsvedtaket fra HVPU-institusjonen til fylkesmann, jf. klageforskriften §§ 1 og 7. I realiteten innebar dette at de fikk rettskrav på en kommunal bolig som var kvalitativt likeverdig med tilbudet vedkommende hadde hatt som institusjonsbeboer.⁴⁷

En slik rett ble ikke gitt til de med psykisk utviklingshemming som var hjemmeboende pr. 1.1.1991, eller som er "kommet til" i etterkant. Det er dette rettslige skillet som er årsaken til avgrensningen foretatt innledningsvis i pkt. 1.4. Mennesker med psykisk utviklingshemming som ikke hadde hatt et HVPU-tilbud pr. 1.1.1991 stod, og står, i en betydelig svakere rettslig posisjon hva gjelder rett til kommunal bolig, enn de som var på HVPU-institusjon før 1.1.1991. Dette på tross av at ansvarsreformen gjaldt for alle med psykisk utviklingshemming.

Med HVPU-reformen som bakgrunnsbilde reiser det seg et interessant spørsmål: Hvilken rett til bolig har mennesker med psykisk utviklingshemming *i dag* 20 år etter at HVPU-reformen ble innført? Det er dette spørsmålet som i det følgende skal belyses ved hjelp av utvalgte internasjonale menneskerettskonvensjoner og nasjonale bestemmelser.

3 HVORDAN ER RETT TIL BOLIG FOR VOKSNE MED PSYKISK UTVIKLINGSHEMMING REGULERT I NORGES MENNESKERETTLIGE FORPLIKTELSER?

3.1 Innledning

Avhandlingen skal analysere og drøfte om, og eventuelt hvordan, rett til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming er regulert i ØSK-protokollen art. 11 (pkt. 3.2), CRPD art. 19 (pkt. 3.3) og EMK art. 8 (pkt. 3.4).

Rekkefølgen er valgt fordi EMK oppstiller regionale rettigheter som bør tolkes i lys av de globale menneskerettighetene.

3.1.1 Generelt om menneskerettslige forpliktelser

⁴⁵ Arntsen (1992), s. 247

⁴⁶ Forskrift av 25. september 1992 nr. 778 som erstattet den tidligere klageforskriften av 12. mai 1989

⁴⁷ For mer om dette se Syse (1995) s. 193–195, Arntsen (1992) s. 258-259

Norges menneskerettslige forpliktelser etter de nevnte konvensjonene er ikke omtalt nevneverdig i forarbeidene til verken sosialtjenesteloven eller lov om sosiale tjenester i NAV. Dette fraværet reiser flere spørsmål.

Arbeids- og velferdsdirektoratet nevner riktignok i sin høringsuttalelse til lov om sosiale tjenester i NAV at rett til bolig følger av ØSK-protokollen art. 11, uten å utdype det ytterligere.⁴⁸

Det første spørsmålet er om Norge som stat er forpliktet til å tilby bolig til voksne med psykisk utviklingshemming etter de utvalgte konvensjonene. Dersom svaret er ja, foreligger det en statlig ytelsesplikt, og et eventuelt brudd på denne ytelsesplikten vil kunne representere et internasjonalt konvensjonsbrudd.

Imidlertid representerer ikke nødvendigvis en *statlig ytelsesplikt* en korresponderende *individuell rettighet*.

I utgangspunktet er internasjonale konvensjoner kun bindende på statlig nivå, mellom konvensjonsstatene.⁴⁹ Konvensjonene har dermed som den klare hovedregel ikke en såkalt "vertikal virkning" i den forstand at medlemsstatens borgere kan utlede individuelle rettigheter fra konvensjonen og påberope seg disse overfor nasjonale domstoler.

Ved å tolke internasjonale menneskerettskonvensjoner, utledes dermed i utgangspunktet bare hvilke rettigheter Norge *på et statlig nivå* har forpliktet seg til. Når gjeldende rett skal analyseres og drøftes i kapittel 4, er det for å klarlegge hvilken rett voksne med psykisk utviklingshemming har til bolig, altså på *individnivå*. Siden reglene gjelder på ulike nivåer, må utgangspunktet være at konvensjonsrettighetene ikke kan anvendes direkte som tolkningsbidrag for kapittel 4.

Imidlertid er det på det rene at staten ikke kan delegere seg bort fra de rettighetene som følger av menneskerettskonvensjonene.⁵⁰ Det må dermed forutsettes at staten gjennom nasjonal lovgivning søker å oppfylle sine konvensjonsrettslige forpliktelser. I tråd med det ulovfestede presumsjonsprinsippet må konvensjonsrettighetene dermed likevel få en viss betydning som tolkningsbidrag for kapittel 4.

EMK står her i en særstilling. Dette fordi konvensjonen overvåkes av den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), som har jurisdiksjon på konvensjonens område. EMK er en av få menneskerettskonvensjoner som på visse vilkår oppstiller en individuell klagerett.⁵¹ Av den grunn kan medlemsstatens borgere i enkelte tilfeller påberope seg EMK-rettighetene overfor nasjonale domstoler og i siste instans stevne medlemsstaten for EMD. Som følge av denne klageretten og EMDs jurisdiksjon, vil EMK dermed kunne tillegges vesentlig mer vekt som tolkningsbidrag dersom konvensjonen oppstiller en rett til bolig, enn de øvrige konvensjonene.

⁴⁸ Ot.prp.nr.103 (2008-2009) s. 27

⁴⁹ Dette fordi det er stater som er de opprinnelige rettssubjektene i folkeretten

⁵⁰ Slik også Kjellevold (2006) s. 314

⁵¹ FNs generalforsamling vedtok 10.12.2008 en tilleggsprotokoll til ØSK-konvensjonen som åpner for en individuell

klagemekanisme. Norge har imidlertid verken signert eller ratifisert denne pr. mai 2011.

3.1.2 Skillet mellom sivile og politiske menneskerettigheter og økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter

Tradisjonelt deles menneskerettighetene inn i to overordnede kategorier rettigheter, henholdsvis sivile og politiske rettigheter (heretter SP-rettigheter), og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (heretter ØSK-rettigheter). Inndelingen har ingen rettslig betydning.⁵²

SP-rettighetene har sin bakgrunn i ideen om rettsstat og demokrati, og skal sikre individet mot overgrep fra staten.⁵³ ØSK-rettighetene har sitt opphav i tanken om velferdsstaten og omfatter blant annet et minstemål av materielt livsgrunnlag, som rett til arbeid og sosial sikkerhet.⁵⁴ En rett til bolig vil eventuelt være en typisk ØSK-rettighet.

Opprinnelig startet utviklingen av menneskerettighetene med SP-rettighetene. Av den grunn har SP-rettighetene tradisjonelt nytt et sterkere rettslig vern, blant annet gjennom en tilnærmet objektiv gjennomføringsforpliktelse av rettighetene i det internasjonale samfunnet.⁵⁵ ØSK-rettighetene har på sin side tradisjonelt vært svakere vernet ved at det "bare" har vært en *progressiv statlig* realiseringsforpliktelse av disse rettighetene.

En av hovedårsakene til at ØSK-rettighetene tradisjonelt har vært svakere vernet, er at SP-rettighetene i utgangspunktet krever at staten *ikke* griper inn i rettigheten. ØSK-rettighetene på sin side, *krever* i utgangspunktet *statlig aktivitet* for å sikre rettigheten, eksempelvis ved lovgivning, økonomiske bevilgninger etc.⁵⁶ ØSK-rettigheter medfører derfor i mange tilfeller større avgivelse av statlig suverenitet enn SP-rettighetene.

3.1.3 Kort om internasjonal juridisk metode

Utgangspunktet for tolkningen av internasjonale konvensjoner, er de internasjonale sedvanerettslige tolkningsprinsippene kodifisert i Wienkonvensjonen (1969) art. 31-33. Norge har ikke ratifisert Wienkonvensjonen, men International Court of Justice (ICJ) har fastslått at bestemmelsene gir uttrykk for internasjonal sedvanerettslig folkerett.⁵⁷ Tolkingsprinsippene i art. 31-33 gjelder følgelig også for Norge.

Det følger av art. 31 (1) at det skal tas utgangspunkt i konvensjonens ordlyd, jf. "*the ordinary meaning*". Ordlyden må tolkes "*in good faith*", i lys av sin "*context*", og bestemmelsens og konvensjonens "*object and purpose*".

⁵² At skillet ikke har rettslig betydning kommer bla. frem av fortalen til både ØSK-protokollen (1966) og SP-protokollen (1966). Se også Bårdsen (2000) s. 62-64

⁵³ Slik Møse (2002) s. 88-89

⁵⁴ For mer om dette se bla. Bårdsen (2000), s. 61-62

⁵⁵ *Op.cit* s. 65-66

⁵⁶ Dette er bare et utgangspunkt. Se bla. Møse (2002) s. 89

⁵⁷ Art. 31 og 32 er kodifisert internasjonal sedvanerett, jf. bla. "*Arbitral Award*", para. 48. Det har vært diskusjon rundt art. 33 sin statuts, men alminnelig lære er i dag at også art. 33 gir uttrykk for internasjonal sedvanerett

I tillegg til det som følger av Wienkonvensjonen, kan det også i visse tilfeller gjelde egne tolkningsprinsipper knyttet til den enkelte konvensjon. Dersom dette er aktuelt, vil det nevnes i den konkrete konvensjonens underpunkt.

3.2 FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK-konvensjonen)

3.2.1 Innledning

ØSK-konvensjonen overvåkes ikke av en domstol, men av en komité (ØSK-komiteen). Konvensjonsstatene er forpliktet til å sende inn landrapporter om hvordan staten gjennomfører ØSK-rettighetene til komiteen hvert femte år, jf. ØSK-konvensjonen art. 16. Komiteen har ikke jurisdiksjon, men oppsummerer og publiserer statens innsats i forhold til sikring av ØSK-rettighetene i en ikke-bindende uttalelse ("Concluding Observations").

I tillegg publiserer ØSK-komiteen veiledende retningslinjer for hvordan enkelte av rettighetene skal tolkes.⁵⁸ Retningslinjene er ikke rettslig bindende, men for å søke å oppnå like rettigheter i alle konvensjonsstatene, nyter de likevel høy legitimitet. Retningslinjene tillegges derfor vekt i praksis og vil derfor også anvendes aktivt i den videre tolkningen av ØSK-protokollen.

3.2.2 ØSK-konvensjonens progressive realiseringsforpliktelse, jf. art. 2

Den statlige gjennomføringsforpliktelsen for ØSK-rettighetene følger av art. 2. Etter denne bestemmelsen må konvensjonsstaten "(...) *take steps (...) to the maximum of its available resources with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures*", jf. art. 2 nr. 1. (Min understreking).

Ordlyden indikerer at protokollens rettigheter skal bruke alle tilgjengelige midler for å realisere ØSK-rettighetene. I dette ligger det både en plikt til å unngå å gjøre inngrep i rettighetene, og en plikt til aktivt å verne om rettighetene.⁵⁹ Dette kalles gjerne for statens negative og positive sikringsplikt.⁶⁰ At konvensjonsstaten "*particularly*" skal sikre rettighetene gjennom "*adoption of legislative measures*", tilsier at lovgivning er et særlig viktig tiltak for å kunne effektivere ØSK-rettighetene på en god måte.

ØSK-komiteen har uttalt at konvensjonsstatene har en "(...) *broad and flexible (...)*" realiseringsforpliktelse av ØSK-rettighetene. Dette indikerer en statlig skjønnsmargin i forhold til hvordan konvensjonsstatene ønsker å gjennomføre rettighetene. Imidlertid, denne skjønnsmarginen "(...) *coexists with the obligation upon each State party to use all the means as its disposal to give effect to the rights recognized in the Covenant*".⁶¹

⁵⁸ Møse (2002) s. 147

⁵⁹ General comment 7, para 8

⁶⁰ Se Kjellevold (2006) s. 311-313

⁶¹ General comment 9, para. A nr. 2

At det påhviler statene en progressiv realiseringsforpliktelse, innebærer at konvensjonsstaten er forpliktet til å søke å oppfylle ØSK-rettighetene. Det representerer dermed ikke nødvendigvis et konvensjonsbrudd dersom en medlemsstat ikke gjennomfører eller realiserer ØSK-rettighetene fullt ut. Det sentrale er at staten etter beste evne har søkt og søker å oppfylle konvensjonens rettigheter. Av den grunn er ØSK-rettighetene *relative rettigheter* i den forstand at rettighetenes effektivitet avhenger blant annet av konvensjonsstatens økonomi, levestandard og utviklingsnivå.⁶²

Norge har en sterk økonomi, god levestandard samt et høyt utviklingsnivå. FN har flere ganger kåret Norge til verdens beste land å bo i.⁶³ Med dette som bakgrunnsbilde, og med utgangspunkt i den progressive realiseringsforpliktelsen etter ØSK art. 2 nr. 1, må Norge ha en sterkere realiseringsforpliktelse av ØSK-rettighetene enn mange andre stater.⁶⁴

3.2.3 ØSK-konvensjonens artikkel 11 nr. 1

ØSK-konvensjonen oppstiller konkrete rettigheter i art. 6-15. Det er særlig art. 11 nr. 1 som er relevant for denne avhandlingen. Bestemmelsen lyder:

"The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate standard of (...) housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, (...)". (Min understreking).

Problemstillingen blir om "*right to (...) an adequate (...) housing*" gjør at det følger en rett til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming

En naturlig forståelse av ordlyden tilsier at en har rett til en tilfredsstillende eller adekvat bolig, og kan dermed trekke i retning av en individuell rett til bolig.

ØSK-komiteen har uttalt at art. 2 ikke skal tolkes "*in a narrow or restrictive sense (...) rather it should be seen as the right to live somewhere in security, peace and dignity*".⁶⁵ Dette kan indikere at bestemmelsen ikke bare oppstiller en positiv rett til bolig, men også visse kvalitetskrav til boligen. Denne tolkningen støttes ytterligere av at bestemmelsen blant annet innebærer forpliktelse til å avstå fra tvangsutkastelse,⁶⁶ tilgang til nødvendig service knyttet til boligen og tilgjengelighet for dem som har spesielle behov.⁶⁷ Skal disse forpliktelsene ha en realitet, må det forutsetningsvis eksistere en rett til bolig. I tillegg har ØSK-komiteen uttalt at "*States parties must give due to those social groups living in unfavourable conditions by giving them particular consideration.*"⁶⁸ (Min understreking). Jeg

⁶² Slik også NOU 2005:8 s. 84

⁶³ Sist i 2010.

⁶⁴ Slik også Kjellevold (2006) s. 312

⁶⁵ General comment 4, para 7

⁶⁶ General comment 7, para. 1

⁶⁷ General comment 4, para. 8 bokstav a) – g)

mener hjemmeboende voksne med psykisk utviklingshemming faller innunder denne gruppen, og at en rett til bolig for denne gruppen dermed står sterkt.

Med vekt på ØSK-komiteens uttalelse om at "[t]he human right to adequate housing, which is derived from the right to an adequate standard of living, is of central importance for the enjoyment of all economic, social and cultural rights", trekker dette i retning av at ØSK art. 11 nr. 1 oppstiller en rett til bolig.⁶⁹

Imidlertid er det på det rene at statene er tillagt en skjønnsmargin for gjennomføringen av ØSK-rettighetene. En rett til bolig vil påføre staten store økonomiske og administrative kostnader. ØSK-konvensjonen oppstiller strengt tatt bare et krav om en progressiv realiseringsforpliktelse av rettighetene, jf. "to take steps" for å søke å oppnå "full realization" av rettighetene. Dette kan tolkes slik at ØSK-konvensjonen art. 11 nr. 1 sett i lys av art. 2 nr. 1 ikke oppstiller en plikt for konvensjonsstaten til å sikre en positiv rett til bolig, kun en forpliktelse til å gjøre så mye som mulig for å søke å realisere rettigheten.

Dette tolkningsalternativet støttes av forarbeidene til lovforslaget til ny kommunal helse- og sosiallov der det uttales at prinsippene i ØSK-konvensjonen er viktige som målestokk for sosialtjenestene, men det kan "(...) vanskelig sies at [Norge] med dette har påtatt seg særlig presise konkrete forpliktelser."⁷⁰

Selv om selve realiseringsforpliktelsen er progressiv, kan det imidlertid ikke ha innvirkning på hvilke rettigheter som kan utledes av ØSK-konvensjonen. Det må skilles mellom hvilke rettigheter protokollen oppstiller og hvilken forpliktelse den pålegger konvensjonsstatene i forhold til realisering av disse rettighetene.

En naturlig forståelse av ordlyden "right to (...) an adequate (...) housing" og ØSK-komiteens retningslinjer taler for at det kan utledes en rett til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming. Som følge av dette mener jeg det følger en rett til bolig for denne persongruppen, jf. art. 11 nr. 1, og etter art. 2 nr. 1 er staten forpliktet til å bruke alle sine tilgjengelige midler for å realisere denne rettigheten.

Konklusjonen blir at det ikke følger en individuell rett til bolig, men en statlig ytelsesplikt for Norge for å søke å realisere en rett til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming, jf. ØSK-konvensjonen art. 11 nr. 1, jf. art. 2 nr. 1.

⁶⁸ *Op.cit.* para. 11

⁶⁹ *Op.cit.*, para. 1

⁷⁰ NOU 2004:18. s. 31

3.3 FN-konvensjonen om rettighetene for mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)

3.3.1 Generelt om CRPDs rettslige status

Norge signerte 30.3.2007 FN-konvensjonen om rettighetene for mennesker med nedsatt funksjonsevne ("Convention on the Rights of Persons with Disabilities"). Konvensjonen ble imidlertid ikke ratifisert fordi den blant annet krevde endringer i vergemålsloven. Ny vergemålslov ble vedtatt i 2010, men det er fremdeles uklart når Regjeringen vil fremme ratifiseringsproposisjon til Stortinget.⁷¹

I mars 2011 var konvensjonen signert av 147 stater, men bare ratifisert av 99.

Norges manglende ratifisering av CRPD gjør dens rettskildemessige status noe uklar. Jeg har likevel valgt å ta med konvensjonen i avhandlingen. Dette fordi det er spørsmål om annen norsk lovgivning må endres for å komme i samsvar med CRPD som er bremseklossen for norsk ratifikasjon – ikke CRPD i seg selv.

Videre er konvensjonen laget for å søke å stoppe den forskjellsbehandling av funksjonshemmede som hittil i stor grad har forekommet. Mennesker med nedsatt funksjonsevne skal ikke ha et lavere menneskerettslig vern enn andre. CRPD regulerer hovedsakelig hvordan *allerede eksisterende* menneskerettigheter nedfelt i andre FN-konvensjoner, bør tilrettelegges og styrkes overfor funksjonshemmede, og oppstiller følgelig ikke særskilte nye rettigheter.

Med dette som bakgrunnsbilde, og siden Norge ved signeringen av CRPD forpliktet seg til ikke å handle i strid med konvensjonens formål, mener jeg å ha tilstrekkelig rettskildemessig dekning til å anvende CRPD i avhandlingen.

3.3.2 CRPD artikkel 19, jf. art. 4 nr. 2

CRPD har konkrete rettighetsbestemmelser i art 5-30, men som nevnt i forrige punkt, oppstiller ikke CRPD særskilte nye rettigheter. For avhandlingens tema er det særlig art. 19 som er sentral. Bestemmelsen lyder:

"States Parties to this Convention recognize the equal right of all persons with disabilities to live in the community, with choices equal to others, and shall take effective and appropriate measures to facilitate full enjoyment by persons with disabilities of this right and their full inclusion and participation in the community, including by ensuring that:

(a) Persons with disabilities have the opportunity to choose their place of residence and where and with whom they live on an equal basis with others and are not obliged to live in a particular living arrangement (...)". (Min understreking).

Ordlyden her er noe ulik ordlyden i ØSK-konvensjonen art. 11 nr. 1. Dette kan tilsa at konvensjonene oppstiller ulike rettigheter hva gjelder rett til bolig. Imidlertid må CRPD art.

⁷¹ Slik uttalt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 26.3.2010

19 sees i lys av art. 4 som regulerer den generelle statlige realiseringsforpliktelsen av CRPD-rettighetene.

Artikkel 4 nr. 2 oppstiller imidlertid en egen særskilt realiseringsforpliktelse av ØSK-rettighetene: "With regard to economic, social and cultural rights, each State Party undertakes to take measures to the maximum of its available resources (...) with a view to achieving progressively the full realization of these rights (...)". (Min understreking).

Her gjentas den progressive realiseringsforpliktelsen for ØSK-rettighetene som nevnt under pkt. 3.2.2. Hensikten med CRPD er å legge ekstra press på konvensjonsstatene og skape bevissthet om at allerede eksisterende rettigheter gjelder for alle – også for de med nedsatt funksjonsevne. Av den grunn må CRPD art. 4 nr. 2 tolkes slik at de rettigheter som kan utledes av ØSK-konvensjonen, også følger av CRPD. Siden det følger en rett til bolig av ØSK-konvensjonen, følger det også en rett til bolig av CRPD, jf. CRPD art. 19 jf. art. 4 nr. 2.

Statene er dermed forpliktet til å søke å realisere ØSK-rettighetene etter CRPD. Sees disse konvensjonene i sammenheng kan det til og med hevdes at diskrimineringsdimensjonen som CRPD søker å avhjelpe, styrker den statlige forpliktelsen etter CRPD. Dette gjør at retten til bolig står sterkere etter CRPD, enn etter ØSK-konvensjonen.

Konklusjonen blir at det ikke følger en individuell rett til bolig av CRPD, men en sterk statlig ytelsesplikt for å søke å realisere en rett til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming, jf. CRPD art. 19, jf. art. 4 nr. 2.

3.4 Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)

3.4.1 Kort om juridisk metode etter EMK

EMK kan ikke alene tolkes i lys av Wienkonvensjonens tolkningsprinsipper. For at EMK skal bli et forutberegnelig, effektivt og autonomt regelverk med lik rekkevidde i alle konvensjonsstatene, har EMD utviklet egne tolkningsprinsipper.⁷² Av særlig betydning er det faktum at domstolens tidligere praksis vektlegges i vesentlig større grad enn hva som følger av Wienkonvensjonen art. 31 (3) b).⁷³

Høyesterett har i flere avgjørelser erkjent at det gjelder egne tolkningsprinsipper for EMK, og utviklet en lære om selvstendig tolkning for denne konvensjonen.⁷⁴

3.4.2 Generelt om realiseringsforpliktelsen av EMK, jf. art. 1

Konvensjonsstatene må "(...) secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of this Convention", jf. EMK art. 1. Ordlyden indikerer en plikt for konvensjonsstatene til å sikre og respektere menneskerettighetene.

⁷² Se Møse (2002) s. 102

⁷³ Se Aall (2007) s. 42-43 med videre henvisninger

⁷⁴ Se bla. Rt. 2000/996, Rt. 2001/1006 og Rt. 2005/833.

Tradisjonelt har ordlyden blitt tolket slik at staten *ikke* skal gjøre inngrep i menneskerettighetene, altså som en negativ plikt for staten. Etter sikker EMD-praksis innebærer imidlertid ordlyden "*secure*" mer enn bare avståelse fra inngrep.⁷⁵ Det må også innfortolkes en positiv plikt til aktivt verne om rettighetene for å sikre deres effektivitet. Eksempel på en slikt positiv plikt er lovgivning.⁷⁶

Etter omstendighetene kan konvensjonsstaten bli ansvarlig både for manglende positiv og negativ sikring av menneskerettighetene.

EMD-praksis viser at statene har en skjønnsmargin ("*margin of appreciation*") i forhold til hvordan de velger å sikre menneskerettighetene.⁷⁷ Statene tilstås som regel større skjønnsmargin ved gjennomføringen av positive plikter, enn ved negative plikter.⁷⁸

Årsaken til den ulike tilståelsen av skjønnsmargin er nok hovedsakelig fordi EMK opprinnelig regulerte SP-rettigheter, ikke ØSK-rettigheter (se pkt. 3.1.2).

3.4.3 EMK artikkel 8 nr. 1

EMK oppstiller konkrete rettigheter i art. 2–18. Den sentrale bestemmelsen for avhandlingens tema er EMK art. 8 nr. 1. Bestemmelsen lyder:

"Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence".

Problemstillingen blir om det kan utledes en rett til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming fra ordlyden "*right to respect for private (...) life [and] his home*".

Ordlyden "*right to respect for (...) his home*" tilsier at en har rett til at det ikke gjøres inngrep i ens egen bolig. Ordlyden synes følgelig å "*ligge senere i tid*" enn problemstillingen i denne avhandlingen; den regulerer rettigheter når en allerede *har* et hjem, ikke retten *til å ha et hjem*.

Imidlertid er det retten til "*private life*" som er den overordnede verdien i bestemmelsen. Spørsmålet blir derfor om det kan utledes en rett til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming fra deres rett til "*private life*".

Ordlyden er vag, men kan tilsie en fysisk eller psykisk sfære hvor en legitimt kan motsette seg inngrep. Praksis fra EMD viser at det er særlig tilfeller som telefonavlytting, brevkontroll, husundersøkelser og andre undersøkelser som kan gi tilgang til potensielt misbruk av

⁷⁵ Jf. bla. *E and others v UK* (2002) og *Osman v. UK* (1998).

⁷⁶ Se bla. *X & Y v. Netherlands* (1985) der Nederland ble dømt for krenkelse av EMK art. 8. Faktum her var at en handikappet jente hadde blitt voldtatt. For å kunne anmelde voldtekten måtte anmeldelsen prosessuelt forfattes av den fornærmede - selv om den fornærmede ikke hadde rettslig handleevne. Dette ga ikke den voldtatte funksjonshemmede jenta tilstrekkelig vern for hennes privatliv og representerte følgelig et brudd på Nederlands positive plikt til å sikre EMK art. 8 nr. 1, jf. art. 1.

⁷⁷ Se særlig *Sunday Times v. UK* (1979) og *Hatton v. UK* (2003)

⁷⁸ Slik Aall (2007) s. 129-132

personlige opplysninger, som faller innunder.⁷⁹ Bestemmelsen har ikke tradisjonelt hjemlet rett til sosiale ytelser, men beskyttet en sfære hvor en legitimt kan motsette seg statlig inngrep.

En eventuell rett til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming vil utgjøre en *positiv* plikt for Norge. EMD har tradisjonelt vist varsomhet med å utlede positive konvensjonsrettigheter og derigjennom pålegge statene plikter, slik nevnt i pkt. 3.4.2. Suverenitetshensyn taler da mot at det kan utledes en positiv rett til bolig fra EMK art. 8 nr.1.

EMD har imidlertid tatt eksplisitt avstand fra å definere begrepet "*private life*" snevert, jf. bla. *Niemitz v. Germany* (1992). Spørsmålet for EMD var her hvorvidt tyske myndigheter hadde krenket art. 8 ved å gjennomføre en advokats kontorer for å finne identiteten til en klie. En enstemmig EMD konkluderte med konvensjonskrenkelse, og uttalte blant annet følgende om tolkningen av art. 8 at:

"The Court does not consider it possible or necessary to attempt an exhaustive definition of the notion of "private life". However, it would be too restrictive to limit the notion to an "inner circle" in which the individual may live his own personal life as he chooses and to exclude therefrom entirely the outside world not encompassed within that circle. Respect for private life must also comprise to a certain degree the right to establish and develop relationships with other human beings".⁸⁰ (Min understreking).

EMD åpner her for et bredt privatlivsbegrep. Nevnte uttalelse kan også synes å innebære at det i ordlyden ligger en rett til å kunne skape sin egen identitet, jf. "*(...) right to establish and develop relationships with other human beings*", som er et sentralt hensyn bak behovet for en rett til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming (se avhandlingens pkt. 1.5).

I denne sammenheng er det vesentlig at EMD i en annen prinsipiell avgjørelse åpnet for at EMK art. 8 nr. 1 kan hjemle positive forpliktelser, jf. *Botta v. Italy* (1998). En person med fysisk funksjonshemming hevdet Italia krenket hans rett til "private life"; det var ikke tilstrekkelig tilgjengelighet for fysisk funksjonshemmede i en strandsoner. Vedkommende fikk ikke medhold av EMD. Likevel uttalte EMD at:

"While the essential object of article 8 is to protect the individual against arbitrary interference by the public authorities, it does not merely compel the State to abstain from such interference: in addition to this negative undertaking, there may be positive obligations inherent in effective respect for private or family life. (...)In order to determine whether such obligations exist, regard must be had to the fair balance that has to be struck between the general interest and the interests of the individual, while the State has, in any event, a margin of appreciation".⁸¹ (Min understreking).

⁷⁹ Se Aall (2007) s. 175-183 med videre henvisning til EMD-avgjørelser

⁸⁰ *Niemitz v. Germany* (1992), para. 29

⁸¹ *Botta vs. Italy* (1998), para. 33

I *Hatton v. UK* (2003, storkammer) var spørsmålet for EMD hvorvidt flystøy ved nattflyvninger krenket naboenes rett til "*private life*". Staten hevdet å ha vid skjønnsmargin i det konkrete tilfelle, blant annet som følge av at saken inneholdt politiske spørsmål. EMD kom i storkammer frem til at nattflyvingen ikke krenket art. 8. Det kunne ikke legges for mye vekt på hvorvidt forholdet ble tolket som en positiv eller negativ plikt:

"[I]n both contexts regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole; and in both contexts the State enjoys a certain margin of appreciation in determining the steps to be taken to ensure compliance with the Convention".⁸² (Min understreking).

Samlet sett viser de nevnte EMD-avgjørelsene at positive plikter etter en konkret helhetsvurdering kan innfortolkes i "*private life*", og da særlig slike tiltak som er nødvendig for å "*establish and develop relationships with other human beings*".

Anvendt på avhandlingens tema, er det sentralt at det store flertall av voksne med psykisk utviklingshemming har et mindre velfungerende funksjonsnivå. Ofte mangler de også både økonomiske og personlige ressurser til å kunne ivareta egne interesser på boligmarkedet. Denne persongruppen har derfor et sterkt behov for en positiv rett til bolig, både av hensyn til selvutvikling, ivaretagelse av egne behov, men også nettopp for å få muligheten til å "*establish and develop relationships with other human beings*", jf. *Niemitz v. Germany*.

Det reelle alternativet for mange med psykisk utviklingshemming er å bli boende i foreldrehjemmet og det på tross av en godt voksen alder. En slik løsning kan vanskelig sies å ivareta hans/hennes "*private life*". Dersom det ikke kan utledes en rett til bolig for denne persongruppen, kan de vanskelig etablere "*private life*" eller nyte godt av denne rettigheten. Det har i så fall liten hensikt for en voksen med psykisk utviklingshemming å ha rett til "*private life*", dersom det ikke også eksisterer en rett til bolig hvor "*private life*" kan etableres.

I forlengelsen av dette påpekes det at et sentralt formål med EMK er å oppstille et vern for enkeltmennesket. En rett til bolig vil være et godt utgangspunkt for å vernet enkeltmenneske, da boligen vil kunne sikre øvrige menneskerettigheter, som eksempelvis retten til "*liberty and security*", jf. art. 5. Disse argumentene støttes av at det må antas at EMK som et regionalt regelverk, sikrer universelle menneskerettigheter som følger av FN-konvensjoner. Siden det kan utledes en rett til bolig av ØSK-protokollen og CRPD, bør det også følge en rett til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming fra EMK.

Det er ikke tvilsomt at en slik rett vil gjøre et inngrep i statlig suverenitet og påføre statene økonomiske og administrative utfordringer. Likevel må det tenkes langsiktig. Å bygge og tilby boliger til denne persongruppen vil utgjøre en inntektspost for kommunen da beboerne vil betale husleie.⁸³ Utgiftene til bygging vil dermed i det lange løp tjenes inn igjen. I tillegg har staten en moralsk forpliktelse for et felles samfunn, og det er samfunnsøkonomisk gunstig å tilrettelegge for hvert enkelt individ slik at alle får utnyttet sine ressurser. En rett til bolig for

⁸² *Hatton and others v. UK* (2003), para. 98. Se også Aall (2007) s. 132.

⁸³ Gjennom tildelte trygdemidler og eventuelt bostøtte

voksne med psykisk utviklingshemming vil også kunne gagne deres pårørende som "spares for" store omsorgsoppgaver, med den følge at de i større grad kan bidra til fellesskapet.

Samlet sett taler argumentene for at det kan utledes en rett til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming for å sikre deres rett til "private life", jf. EMK art. 8 nr. 1.

Imidlertid har rett til bolig vært oppe i EMD tidligere, særlig i *Chapman v. UK* (2001). En sigøynerkvinne hadde kjøpt en tomt hvor hun ville plassere campingvognen sin permanent, men ble nektet av britiske myndigheter. Flertallet i EMD konkluderte med at den statlige nektelsen var konvensjonsmessig etter EMK art. 8 nr. 2, og uttalte blant annet:

*"It is important to recall that Article 8 does not in terms recognise a right to be provided with a home. Nor does any of the jurisprudence of the Court acknowledge such a right. While it is clearly desirable that every human being have a place where he or she can live in dignity and which he or she can call home, there are unfortunately in the Contracting States many persons who have no home. Whether the State provides funds to enable everyone to have a home is a matter for political not judicial decision".*⁸⁴ (Min understreking).

Avgjørelsen gjaldt direkte en annen persongruppe enn den som avhandlingen omhandler. Andre hensyn kan i prinsippet ha gjort seg gjeldende. Likevel tok EMD så klar avstand fra å utlede en rett til bolig fra art. 8, at avgjørelsen må trekke sterkt i retning av at bestemmelsen ikke oppstiller en rett til bolig for noen persongrupper.

Videre er det ikke uomtvistelig at statene har en skjønnsmargin.⁸⁵ Siden en rett til bolig ikke følger av en naturlig språklig forståelse av "private life", må statene tillates en særlig vid skjønnsmargin på dette området.

En rett til bolig vil kreve økonomiske, administrative og andre faktiske ressurser. I tillegg vil det avhenge av statens geografiske forhold. En eventuell rett til bolig innebærer dermed også sterke politiske elementer, og der slike elementer gjør seg gjeldende, tilstås statene en større skjønnsmargin.⁸⁶ Staten kan sikre at de med psykisk utviklingshemming "establish and develop relationships with other human beings" på andre måter,⁸⁷ eksempelvis gjennom økte subsidier til kommunene, øremerking av midler, sterkere politisk fokus på bygging av boliger eller lignende.

Avslutningsvis understrekes det EMK er et regionalt regelverk. Som følge av EMD sin jurisdiksjon, er EMK også et mer bindende regelverk enn ØSK-konvensjonen og CRPD. Av den grunn kan det ikke forventes at EMK positivt sikrer alle rettigheter som kan utledes av mer generelle, internasjonale menneskerettslige konvensjoner.

Det kan ikke utledes en rett til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming av retten til "private life".

⁸⁴ *Chapman v. UK* (2001), para. 99

⁸⁵ jf. bla. *Botta v. Italy* (1998)

⁸⁶ Slik Aall (2007) s. 130-131

⁸⁷ Slik EMD uttalte i *Niemitz v. Germany* (1992)

Konklusjonen blir at det ikke følger en rett til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming av EMK art. 8 nr. 1.

Det kan imidlertid stilles spørsmål om det kan tenkes enkeltsituasjoner der den med psykisk utviklingshemming er såpass hjelpetrengende at det grunnet konkrete omstendigheter, *likevel* kan utledes en rett til bolig for å sikre hans/hennes "*private life*". Dette spørsmålet er en tilnærmet sammenfallende problemstilling som drøftes i avhandlingens pkt. 4.4, og vil kommenteres nærmere der.

3.5 Oppsummering av Norges menneskerettslige forpliktelser

Det følger ikke en individuell rett til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming av de gjennomgåtte menneskerettslige konvensjonene. Likevel er ikke retten helt fraværende.

Både ØSK-konvensjonen art. 11, jf. art. 2 nr. 1 og CRPD art. 19, jf. art. 4 nr. 2 oppstiller en *statlig ytelsesplikt* hva gjelder rett til bolig for avhandlingens persongruppe. Dette innebærer at staten er forpliktet til å gjøre sitt ytterste for å gjøre den rett til bolig som følger av disse konvensjonene for voksne med psykisk utviklingshemming, effektiv. At det kan utledes en slik realiseringsplikt, skal etter presumsjonsprinsippet i utgangspunktet tillegges vekt ved tolkningen av nasjonale regler, fordi norsk rett presumeres å være i overensstemmelse med våre internasjonale forpliktelser.

Imidlertid oppstår det et visst "spenningsnivå" mellom disse internasjonale bestemmelsene og avhandlingens problemstilling. Dette fordi internasjonale konvensjoner som den klare hovedregel bare er bindende på et statlig nivå (se avhandlingens pkt. 3.1.1). Likevel er det på det rene at Norge ikke kan delegere seg bort fra det statlige konvensjonsansvaret de frivillig har påtatt seg ved å ratifisere internasjonale menneskerettskonvensjoner. Det blir dermed naturlig å trekke den slutning at den statlige ytelsesplikten som følger av ØSK-konvensjonen og CRPD er søkt ivaretatt i den nasjonale lovgivningen, jfr. også presumsjonsprinsippet. Dermed må disse internasjonale bestemmelsene likevel kunne anvendes som tolkningsbidrag for å klarlegge hvorvidt voksne med psykisk utviklingshemming har rettskrav til bolig etter nasjonal rett.

4 EKSISTERER DET ET RETTSKRAV TIL BOLIG FOR VOKSNE MED PSYKISK UTVIKLINGSHEMMING ETTER SOSIALTJENESTELOVEN §§ 3-4, 4-2 BOKSTAV d), JF. § 4-3 OG LOV OM SOSIALE TJENESTER I NAV 15?

4.1 Innledning

4.1.1 Lovbestemmelsenes anvendelsesområde

Etter sotjl. § 4-3 har "[d]e som ikke kan dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål, (...) krav på hjelp etter § 4-2 bokstav a-d."

Sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav d) lyder:

"De sosiale tjenester skal omfatte (...)

d) *plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker*”.

Det kan virke som om det er et ”dobbel krav” for å ha kunne få rett til ytelsen i § 4-2 bokstav d). I tillegg til å oppfylle inngangsvilkåret i § 4-3, må en også ha behov for tjenesten i § 4-2 bokstav d) på grunn av ”*funksjonshemming, alder eller av andre årsaker*”. Imidlertid er det ingenting i forarbeidene til § 4-2 som tilsier at bokstavene a)–d) skal innsnevre bestemmelsens anvendelsesområde utover det som følger av § 4-3.⁸⁸ Det er følgelig § 4-3 som regulerer § 4-2 bokstav d) sitt anvendelsesområde.⁸⁹

Sotjl. § 3-4 lyder:

”Sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpassing og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker”.

Lov om sosiale tjenester i NAV § 15 lyder:

”Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet”.

Det er stor variasjon i funksjonsnivået blant voksne med psykisk utviklingshemming. Det å ha denne diagnosen er ikke ensbetydende med at reglene får anvendelse. Det avgjørende i praksis er å påvise et bistandsbehov som gjør at en faller innunder reglens anvendelsesområde. Imidlertid vil nok et flertall med psykisk utviklingshemming oppfylle inngangsvilkårene i de gjennomgåtte bestemmelsene. Avhandlingens tema er reglens materielle innhold, og i det følgende forutsettes derfor inngangsvilkårene oppfylt.

4.1.2 Kapitlets videre fremstilling

Den overordnede problemstillingen videre er om voksne med psykisk utviklingshemming har rettskrav på bolig etter sotjl. §§ 3-4, 4-2 bokstav d), jf. § 4-3 og/eller lov om sosiale tjenester i NAV § 15.

Drøftelsene vil deles opp, men siden sotjl. § 3-4 og lov om sosiale tjenester i NAV § 15 har tilnærmet lik ordlyd, vil disse bestemmelsene drøftes under samme punkt.

bestemmelsene oppstiller det samme forpliktelsesansvaret, men har ulik ordlyd hva gjelder ansvarssubjektet og definisjon av rettighetssubjektet. Ulikheten i bestemmelsenes ordlyd har imidlertid liten betydning for avhandlingen. Av forarbeidene til lov om sosiale tjenester i NAV følger det at § 15 er en *”(…) videreføring av dagens bestemmelse [sotjl. § 3-4]”*, og at bestemmelsen ikke går *”(…) ut over det som følger av dagens regelverk”*.⁹⁰ Paragraf 15 skapte derfor ikke materielle endringer i forhold til retten til bolig.⁹¹

⁸⁸ Ot.prp.nr.29 (1990-1991) s. 51–64

⁸⁹ Slik også Syse (1995) s. 464-470

⁹⁰ Ot.prp.nr.103 (2008-2009) s. 34

⁹¹ *Op.cit.* s. 34-35

Dersom det ikke kan utledes et rettskrav til bolig etter disse bestemmelsene, blir det aktuelt å reise problemstillingen om den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren i visse tilfeller kan hjemle en rett til bolig. Dette drøftes i pkt. 4.4.

4.2 Sosialtjenesteloven § 3-4 og lov om sosiale tjenester i NAV § 15

Det vises til pkt. 4.1.1 for lovtekstene.

Første spørsmål blir om det kan utledes et rettskrav til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming fra ordlyden "(...) skal medvirke til å skaffe boliger".

Ordlyden "skal" indikerer at det pålegges en plikt. Overført til det foreliggende tilfelle kan dette tilsi at kommunen har en plikt til å skaffe boliger og at det således kan tolkes som et rettskrav.

Denne tolkningen må imidlertid modifieres av den påfølgende ordlyden "medvirke". "Medvirke" indikerer et tilretteleggings- og delaktighetsansvar. Ordlydene sett i sammenheng trekker dermed i retning av at kommunen kun har en bidragsplikt til å fremskaffe bolig, ingen lovpålagt plikt for realytelse.

Imidlertid er det innen velfredsretten sentralt å tolke ordlyden i lys av formålsbestemmelsene, (se avhandlingens pkt. 1.6.)

I begge formålsparagrafene, henholdsvis sotjl. § 1-1) og lov om sosiale tjenester i NAV § 1, følger det at formålet med lovene blant annet er å "bedre levevilkårene til vanskeligstilte", "forebygge sosiale problemer" og bidra til at "den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig". Formålsbestemmelsene er generelle og har et vidt nedslagsfelt.

En tolkning av ordlyden "mulighet til å leve og bo selvstendig", tilsier at tiltakene som iverksettes etter en eller begge lovene, skal tilrettelegge for egenutvikling for den enkelte og skape en så selvstendig hverdag som mulig. Dette vil naturlig også inkludere det å få tildelt en kommunal bolig dersom det er behov for det.

I lovforslaget til lov om sosiale tjenester i NAV var ikke "mulighet til å leve og bo selvstendig", tatt inn i formålsbestemmelsen.⁹² Dette møtte kraftig motbør hos flere av høringsinstansene. Arbeids- og velfretdirektoratet uttalte at akkurat dette formålet hadde en "(...) retningsgivende og veiledende funksjon for kommunens prioriteringer generelt, for tolkningen av enkeltbestemmelser og for utøvelse av skjønnet loven gir rom for".⁹³ Videre mente direktoratet det var vesentlig å opprettholde "bolig" eksplisitt i bestemmelsen "(...) for å understreke for både tjenestemottaker og tjenesteyter at bolig er (...) en sentral del av det sosialfaglige arbeidet".⁹⁴

⁹² *Op.cit.* s. 26

⁹³ Samme sted

⁹⁴ *Op.cit.* s. 27

Departementet tok kritikken fra høringsinstansene til etterretning. Formålet "*mulighet til å leve og bo selvstendig*" er et av flere formål med sosialtjenesteloven, jf. sotjl. § 1-1 bokstav b), og departementet uttalte at dette formålet "*(...) i praksis har hatt betydning for tolkningen av bestemmelser i sosialtjenesteloven ut over de bestemmelser som gjelder tiltak for mennesker med særlig behov*".⁹⁵ Formålet ble derfor videreført og nedfelt i lov om sosiale tjenester i NAV § 1.

Som følge av diskusjonen under lovforberedelsene, uttalelser i forarbeidene og endelig formålsbestemmelse i lov om sosiale tjenester i NAV § 1, er det naturlig å trekke den slutning at tilgang til bolig for mennesker med psykisk utviklingshemming og andre vanskeligstilte, er et av hovedformålene med loven. I forlengelsen av dette er formålet "*bo selvstendig*" et mer konkret formål enn de øvrige, som egentlig kunne vært tolket ut av noen av de andre generelle formålene. Når det likevel oppstilles som et eget eksplisitt formål, bør det tillegges særlig vekt.

Hva gjelder de andre formålsbestemmelsene, tilsier ordlyden "*bedre levevilkårene til vanskeligstilte*" at lovene skal ivareta og tilrettelegge for fysisk, psykisk og sosial utvikling for de som ikke klarer å gjøre det på egenhånd. En tolkning av ordlyden "*forebygge sosiale problemer*" tilsier at kommunen skal handle slik at risikoen for negativ egenutvikling elimineres.

Skal samtlige av disse formålsbestemmelsene gjøres effektive, synes det å være en forutsetning at det eksisterer et rettskrav på bolig. Dersom bestemmelsene ikke tolkes som rettskrav til bolig, kan det vanskelig sies å "*forebygge sosiale problemer*" eller "*bedre levevilkårene*" til voksne med psykisk utviklingshemming. Dersom bestemmelsene tolkes bare som en rett til å konkurrere om knappe ressurser, strider det også med HVPU-reformens formål om at mennesker med psykisk utviklingshemming skulle eie eller leie egen bolig, på lik linje som alle andre i samfunnet.

I forarbeidene til sosialtjenesteloven erkjenner også departementet at "*[r]eformen for mennesker med psykisk utviklingshemming [HVPU-reformen] pålegger kommunene et bredt ansvar, herunder ansvaret for å skaffe gode boligtilbud (...)*".⁹⁶ Disse uttalelsene, sammen med en tolkning av formålsbestemmelsene, trekker derfor i retning av at bestemmelsene oppstiller et rettskrav til kommunal bolig for voksne med psykisk utviklingshemming.

Et ytterligere argument som støtter dette, er det faktum at norsk rett presumeres å være i overensstemmelse med våre menneskerettslige forpliktelser. Som drøftet i avhandlingens pkt. 3.2 og 3.3, foreligger det en statlig ytelsesplikt til å søke å realisere den rett til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming som følge av ØSK art. 11 jf. art 2 og CRPD art. 19, jf. art 4 nr. 2. I tilknytning til den statlige ytelsesplikten, er det sentralt at Norge besitter store ressurser og har særdeles god økonomi. Staten har følgelig mulighet til å benytte betydelige midler til å oppnå "*full realization of the rights in the present Covenant*", jf. bla ØSK-konvensjonen art. 2 nr. 1.

⁹⁵ Samme sted

⁹⁶ Ot.prp.nr.29 (1990-1991) s. 45

Med vekt på det økte fokuset på ikke-diskriminering for funksjonshemmede som vil bli forsterket etter den ratifisering av CRPD som trolig vil komme, trekker det samlet sett i retning av at det kan utledes et rettskrav til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming av sotjl. § 3-4 og lov om sosiale tjenester i NAV § 15.

På den annen side er det klare utgangspunktet at den naturlige språklige forståelsen av ordlyden skal tillegges betydelig vekt. I det foreliggende tilfelle tilsier ordlydene at det kun er tale om et medvirkningsansvar for kommunen. Denne ordlydstolkningen kan også støttes av uttalelser i sosialtjenestelovens forarbeider. Selv om kommunene i stor utstrekning har påtatt seg å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, er det ikke *"(...) etter departementets mening (...) naturlig å lovfeste et ansvar for dette i lov om sosiale tjenester"*.⁹⁷

I forarbeidene til lov om sosiale tjenester i NAV uttaler departementet at den nye loven ikke har intensjoner om *"(...) å legge organisatoriske bindinger på kommunens ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte"*.⁹⁸ Departementet begrunner ikke hvorfor de ikke ønsker å lovfeste et kommunalt ansvar for å skaffe bolig. Likevel er departementet nokså klar i sin uttalelse i forarbeidene når de oppsummerer med at sotjl. § 3-4 kun er ment som en medvirkningsbestemmelse, noe som blant annet innebærer at *"[s]osialtjenesten må delta i den kommunale planleggingen av hvordan boligproblemet kan løses for vanskeligstilte boligsøkere generelt"*.⁹⁹ (Mine understrekinger). Uttalelsen trekker i retning av at bestemmelsen bare oppstiller et kommunalt medvirkningsansvar, og videre at det er en nokså lav terskel for når ansvaret kan sies å være oppfylt. Dette taler for at lovgiver ikke hadde intensjon om å oppstille et rettskrav til bolig.

Selv om det ikke er tvilsomt at formålsbestemmelsene kan få betydning for å klarlegge innholdet av en rettighetsbestemmelse, er det omdiskutert *hvor mye vekt* de kan tillegges. Syse hevder at formålsbestemmelsen kan virke inn ved subsumsjonen og ved utformingen av vedtaket, men at formålsbetraktninger alene *" (...) normalt ikke [kan] være utslagsgivende for å velge andre tolkningsalternativer enn det som følger av ordlyd og forarbeider sett i sammenheng"*.¹⁰⁰ Slik jeg tolker Syse mener han at formålet først får en rolle ved den konkrete subsumsjonen av om en oppfyller vilkårene i bestemmelsen, og *ikke* en selvstendig rolle når en på generelt grunnlag skal klarlegge hvilke rettigheter enkeltbestemmelser objektivt oppstiller (slik denne avhandlingen søker å gjøre).

Jeg er uenig med Syse, og mener det er uheldig ikke å tillegge formålsbestemmelsene større vekt. Formålene står sentralt *også* ved den objektive tolkningen av bestemmelsene, slik nevnt innledningsvis i avhandlingens pkt. 1.6. Formålsbestemmelsene må tillegges vekt både for å hindre uskjønnsom utøvelse av lovverket, og ikke minst for å respektere lovgivervilje og effektivt hensynene bak loven. Særlig på velferdsrettens område mener jeg

⁹⁷ Samme sted

⁹⁸ Ot.prp.nr.103 (2008-2009) s. 34

⁹⁹ *Op.cit.* s. 158

¹⁰⁰ Syse (1995) s. 463-464

rettssikkerhetshensyn og forutberegnelighetshensyn trekker sterkt i retning av å tillegge formålsbestemmelsene stor vekt.

Likevel, selv om formålsbestemmelsene tillegges vekt i det konkrete tilfelle, er de svært generelle. Hva gjelder rett til bolig, trekker både ordlydstolkningen og forarbeidene i retning av at det ikke kan utledes et rettskrav til dette. De generelle formålsbestemmelsene kan vanskelig svekke denne tolkningen i så stor grad at disse rettskildefaktorene kan tolkes helt bort.

I tillegg er det også sentralt at det ikke kan utledes en rett til bolig fra EMK art. 8. Dersom EMK hadde regulert en rett til bolig, ville det vært et sterkt tolkningsbidrag til inntekt for å tolke bestemmelsene som rettskrav til bolig, slik nevnt i pkt. 3.1.1. Videre understrekes det at når kravene etter ØSK og CRPD "bare" er en progressiv realiseringsforpliktelse, kan det vanskelig stride mot presumsjonsprinsippet at det ikke følger et rettskrav til bolig av nasjonal rett.

Argumentene trekker sterkt i retning av at bestemmelsene ikke oppstiller et rettskrav for voksne med psykisk utviklingshemming til bolig.

Avslutningsvis nevnes at dersom ordlyden "skal medvirke til å skaffe boliger" sammenlignes eksempelvis med sotjl. § 4-3a som lyder "rett til å få utarbeidet individuell plan", er det en forskjell i deres klarhet. Paragraf 4-3a har en klarere ordlyd og det følger av forarbeidene at bestemmelsen oppstiller et rettskrav på individuell plan.¹⁰¹ Siden ordlydenes klarhet er såpass ulike, trekker hensynet til harmoni og konsekvens i regelverket sterkt i retning av at bestemmelsene oppstiller ulike typer rettigheter, hvilket indikerer at § 4-2 bokstav d) og lov om sosiale tjenester i NAV § 15 ikke oppstiller et rettskrav.

Etter dette blir konklusjonen at det ikke kan utledes et rettskrav til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming etter sotjl. § 3-4 og lov om sosiale tjenester i NAV § 15.

Spørsmålet som da oppstår er om det kan tenkes unntak fra konklusjonen, slik at en kommune i enkelte tilfeller *likevel* har en plikt til å tildele bolig til en voksen med psykisk utviklingshemming, tilsvarende som om det skulle vært et rettskrav. Hjemmel for dette vil eventuelt være den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren, og vil drøftes i pkt. 4.4.2.

4.3 Sosialtjenesteloven § 4-2 bokstav d), jf. § 4-3

Det vises til pkt. 4.1.1 for lovteksten.

Ordlyden "*krav på hjelp*" i § 4-3 tilsier en positiv rett for noen, med en tilsvarende plikt for en annen part. Ordlydene taler dermed for at bestemmelsen oppstiller et rettskrav. Dette støttes også av forarbeidene hvor det kommer frem at formålet med bestemmelsen er å skape større likhet uavhengig av bosted ved å gi den enkelte rettigheter.¹⁰² Bestemmelsen oppstiller et rettskrav. Spørsmålet blir da *hva* en kan ha rettskrav på.

¹⁰¹ Ot.prp.nr.54 (2002-2003) s. 64-65

¹⁰² Ot.prp.29 (1990-1991) s. 62. Se også s. 64

Paragraf 4-2 lovfester en plikt for kommunen til å tilby visse sosiale tjenester, blant annet de som følger av bokstav a)–d).

På grunn av den avinstitusjonaliseringen som skjedde ved HVPU-reformen, var det diskusjon om første del av ordlyden i § 4-2 bokstav d), "*plass i institusjon*", skulle inntas i lovteksten.¹⁰³ Begrepet ble imidlertid beholdt av hensyn til rusmiddelomsorgen,¹⁰⁴ og er følgelig ikke sentral for avhandlingen.

Spørsmålet blir om det kan utledes et rettskrav til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming fra ordlyden "*bolig med heldøgns omsorgstjenester*", jf. bokstav d), jf. § 4-3.

Ordlyden kan indikere en bolig hvor det ytes individuelt tilrettelagte tjenester på døgnbasis for en som ikke klarer å ivareta seg selv. Det er ingen legaldefinisjon av begrepet, men det er gitt en definisjon i forskriftsform, jf. forskrift til sotjl. § 7-2, jf. sotjl. §7-12.¹⁰⁵

Av § 7-12 følger det at forskriften kun skal regulere "*hva som skal regnes som institusjon/ bolig etter dette kapitlet*". (Min understreking). Hensynet til harmoni og konsekvens i regelverket tilsier imidlertid at definisjonen må gjelde for tilsvarende begrepsbruk i alle kapitlene til sosialtjenesteloven.

Forskriftens § 7-2 oppstiller følgende om hva som skal regnes som "*bolig med heldøgns omsorgstjenester*":

"a) aldershjem,

b) bolig for barn og unge under 18 år som bor utenfor foreldrehjemmet som følge av behov for særlig omsorg, herunder avlastningsboliger,

c) privat forpleining"

Bokstav c) er ikke lenger aktuell da det er en tjeneste som i lengre tid har vært under avvikling.¹⁰⁶ Dermed pålegger forskriftens § 7-2 kommunen kun å tilby tjenestene aldershjem og barne- og ungdomsbolig. Forskriften oppstiller dermed en snevrere definisjon av begrepet enn hva en naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier. Konsekvensen av dette blir at det kun oppstilles et rettskrav til bolig med heldøgns omsorgstjenester for psykisk utviklingshemmede *under 18 år og over "alderdoms-alder"*.

Det er svært omdiskutert i juridisk teori om forskriftens innsnevring av lovens ordlyd er gyldig. Den generelle oppfatningen synes å være at forskriften er ugyldig.¹⁰⁷ For det første fordi det er usikkert om forskriften etter legalitetsprinsippets klarhetskrav, har tilstrekkelig hjemmel i sotjl. § 7-12 til å innskrenke kommunens lovpålagte tjenestetilbud.¹⁰⁸

¹⁰³ *Op.cit.* særlig s. 53-54 og s. 58-59

¹⁰⁴ *Op.cit.* s. 59

¹⁰⁵ FOR 1992-12-04 nr. 915

¹⁰⁶ Begrepet ble tatt inn for å sikre rettslig plassering mens avviklingen pågikk, jf. særlig Rundskriv I-1/93, s. 229

¹⁰⁷ Se bla. Kjønstad/Syse (2008) s. 173, Andenæs m.fl. (2002) s. 248-250, Syse (1995) s. 474-476

¹⁰⁸ Syse (1995) s. 475-476

Videre strider forskriften med sentrale uttalelser i sosialtjenestelovens forarbeider, som blant annet viser at formålet med HVPU-reformen var å finne "(...) løsninger som gir en mest mulig selvstendig bo- og livsform",¹⁰⁹ og at "[k]ommunal ansvarsovertakelse for denne gruppen forutsetter etter departementets syn at mennesker med psykisk utviklingshemming sikres en rett til tjenester (...) i kommunen når de er avhengig av det".¹¹⁰ (Min understreking). Forarbeidsuttalelsene indikerer følgelig ikke at det skal oppstilles en så snever definisjon som forskriften gjør.

På tross av diskusjonen i juridisk teori om forskriftens gyldighet, vil ikke dette drøftes ytterligere i denne avhandlingen.¹¹¹ I stedet foretar jeg et noe utradisjonelt grep og forutsetter forskriftens gyldighet. Spørsmålet blir da om forskriften må tolkes uttømmende, eller om også andre boformer enn de som er opplistet i denne, kan falle innunder "*bolig med heldøgns omsorgstjeneste*".

Det følger av Rundskriv I-1/93 at forskriften gir en "(...) uttømmende og innskrenkende opplisting av hva som omfattes" av begrepet.¹¹² Dette trekker i retning av at forskriften må tolkes uttømmende. Videre, ved at forskriften ikke lister opp for mange typer boformer, blir ikke kommunene pålagt utførlige sosialtjenester. En uttømmende tolkning åpner dermed for større grad av kommunalt selvstyre enn hva ordlyden isolert sett synes å tillate. Dette er sentralt, alt ettersom et rettskrav på bolig ikke bare krever store økonomiske ressurser, men også er avhengig av kommunens faktiske og geografiske forhold. Som følge av slike lokale forhold, kan det synes hensiktsmessig å tolke forskriften uttømmende.

På den annen side tilsier ordlyden som nevnt en bolig hvor det ytes individuelt tilrettelagte tjenester på døgnbasis for en som ikke klarer å ivareta seg selv. Ordlyden oppstiller på ingen måte ikke et aldersmessig skille for denne tjenesten.

I forarbeidene til sosialtjenesteloven uttalte sosialdepartementet at kommunens bo- og tjenestefunksjon burde lovfestes "(...) uten å knytte ansvaret til bestemte fysiske eller organisatoriske løsninger. Om kommunene velger å oppfylle dette ansvaret i form av institusjonstilbud eller andre botilbud med heldøgns omsorgstjenester bør avgjøres i det enkelte tilfelle".¹¹³ Videre heter det at "(...) dersom hjemmebasert omsorg skal være et reelt alternativ til institusjon, er det for mange en forutsetning at det ytes bistand til personlig og praktiske gjøremål gjennom hele døgnet. Kommunens ansvar for å skaffe heldøgns omsorgstilbud til de som er avhengig av det følger av § 4-3".¹¹⁴ (Min understreking).

¹⁰⁹ Ot.prp.nr.29 (1990-1991) s. 59

¹¹⁰ *Op.cit.* s. 64

¹¹¹ Se Syse (1995) s. 474-476 og Kjønstad/Syse (2008) s. 93 og 173 for mer om diskusjonen rundt forskriftens gyldighet

¹¹² Rundskriv I-1/93 s. 228.

¹¹³ Ot.prp.nr.29 (1990-1991) s. 55

¹¹⁴ *Op.cit.* s. 56

Forarbeidsuttalelsene indikerer at boliger med heldøgns omsorgstjenester skulle være et av flere boligalternativer for psykisk utviklingshemmede på generelt grunnlag, uavhengig av alder. Forarbeidene taler følgelig mot at forskriften kan tolkes uttømmende.

Dersom forskriften tolkes uttømmende, vil det kunne lede til en forskjellsbehandling som det kan diskuteres om er legitim. Det er på det rene at barn, og særlig barn med spesielle behov, har sterkere rettslig vern enn voksne. Likevel er det lite hensiktsmessig å operere med et rettslig skille i form av aldersgrense for tilgang til boligteneste overfor mennesker med psykisk utviklingshemming. Det er hjelpebehovet som må være avgjørende for tjenesten – ikke alderen. Behovet for bolig foreligger for denne persongruppen også etter fylte 18 år.

I tillegg, en som får behov for bolig med heldøgns omsorgstjenester i voksen alder, vil ikke ha rettskrav på denne tjenesten fordi behovet oppstod "for sent". Det er et grunnleggende og bærende prinsipp i forvaltningsretten at like tilfeller skal behandles likt. Nettopp av den grunn kan det ikke være avgjørende hvor gammel en er for å få et kommunalt boligtilbud, men hvilket behov en har for tjenesten. De med tilsvarende like hjelpebehov skal ha like rettigheter, uavhengig av alder.

Argumentene taler sterkt i mot å tolke forskriften uttømmende.

I den samme retning trekker også sentrale reelle hensyn. Både den med psykisk utviklingshemming og vedkommendes familie burde kunne forutberegne sin rettsstilling ut fra å lese lovteksten. De bør ikke bli avskåret for sine rettigheter med en innskrenkende rettsregel i forskrifts form.

Et alternativ til kommunal bolig, er å bli boende i foreldrehjemmet med rettskrav på hjemmebaserte ytelser etter sotjl. § 4-2 bokstav a), jf. § 4-3. For mange er imidlertid ikke dette den beste løsningen. Av hensyn som nevnt i avhandlingens pkt. 1.5, er det behov for å flytte ut av foreldrehjemmet og da eksempelvis til en bolig med heldøgns omsorgstjenester. Både rettssikkerhetshensyn og forutberegnelighetshensyn trekker i retnings av at et eventuelt bortfall av en slik mulighet må reguleres i lovs form, og ikke ved en uttømmende tolkning av forskriften. Selv om ikke alle voksne med psykisk utviklingshemming vil ha behov for heldøgns omsorgstjenestene, er det uansett ikke hold for at de som faller innunder ordlyden og har behov for tjenesten, likevel ikke har rettskrav på tjenesten som følge av forskriftens snevre definisjon.

Det er lite i det gjennomgåtte rettskildematerialet som taler for en absolutt aldersgrense for rettskrav på bolig med heldøgns omsorgstjenester. Snarere taler rettskildene sterkt for at det avgjørende er om vilkårene i § 4-3 er oppfylt. Hertil kommer også at ordlyden "*bolig med heldøgns omsorgstjenester*" erstattes med "*plass i institusjon, herunder sykehjem*" i lovforslaget til ny kommunal helse- og omsorgslov, § 3-2 nr. 6 bokstav c). Departementet nevner eksplisitt at den nye ordlyden *ikke* er begrenset institusjonstypene som blant annet følger av forskriften til sosialtjenesteloven.¹¹⁵ Det er dermed heller ingen grunn til å tolke forskriften uttømmende etter dagens regelverk.

¹¹⁵ Prop.91 L (2010-2011) s. 187 og 489

I denne sammenheng må også den statlige progressive realiseringsforpliktelsen etter ØSK-konvensjonen art. 11 og CRPD art. 19 være sentral. Skal statens forpliktelse til å anvende "*all appropriate means*" for å oppnå at retten til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming bli effektiv, kan det ikke være en aldersgrense for retten til denne type bolig.

Konklusjonen blir at forskriften ikke kan tolkes uttømmende. En voksen med psykisk utviklingshemming har rettskrav på "*bolig med heldøgns omsorgstjenester*", jf. sotjl. § 4-2 bokstav d), jf. § 4-3.

Konklusjonen er kontroversiell og lite drøftet tidligere. I juridisk teori ligger diskusjonen hovedsakelig på forskriftens gyldighet, og ikke på hvordan den skal tolkes. Av den grunn velger jeg å gå videre og drøfte spørsmålet om myndighetsmisbrukslæren i enkelte tilfeller kan hjemle en rett til bolig. Dette blir en subsidiær drøftelse for § 4-2 bokstav d), jf. § 4-3, forutsatt at bestemmelsen ikke hjemlet rettskrav på bolig med heldøgns omsorgstjenester.

4.4 Den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren

4.4.1 Innledning

Som denne avhandlingen viser, har ikke en voksen med psykisk utviklingshemming rettskrav på bolig etter sotjl. § 3-4 og lov om sosiale tjenester i NAV § 15. Det forutsettes at persongruppen heller ikke har rettskrav på bolig med heldøgns omsorgstjenester etter sotjl. § 4-2 bokstav d). Rett til bolig for denne persongruppen er følgelig en rett til å konkurrere om knappe ressurser. Hvorvidt en får tildelt kommunal bolig er da opp til forvaltningen å avgjøre gjennom utøvelse av forvaltningsskjønn. Utgangspunktet innen forvaltnings- og velferdsretten er at domstolene bare har en begrenset adgang til å overprøve dette skjønnet. Imidlertid åpner den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren, utviklet i juridisk teori og rettspraksis, for en viss domstolsadgang til å overprøve utøvd forvaltningsskjønn.

Domstolene kan imidlertid alltid blant annet prøve om vedtaket bygger på riktig faktum og om det er begått saksbehandlingsfeil.¹¹⁶ I tillegg kan domstolene prøve om et forvaltningsvedtak er over vedkommendes minstestandard, jf. Rt. 1990/874 ("*Fusa*"). Disse momentene vil ikke drøftes videre i avhandlingen.

Myndighetsmisbrukslæren består av tre alternative elementer som domstolene alltid kan overprøve. Det kan prøves om forvaltningsskjønnet bygger på utenforliggende hensyn,¹¹⁷ eller om det i prosessen frem til forvaltningsvedtaket skjedde en usaklig forskjellsbehandling.¹¹⁸ Domstolene kan også foreta en materiell kvalitetssjekk av vedtaket ved å prøve om dets resultat er sterkt urimelig.¹¹⁹

Dersom domstolene konkluderer med ja på et eller flere av disse forholdene, er forvaltningsvedtaket ugyldig. Dette medfører i praksis at en rettighet som i utgangspunktet

¹¹⁶ Slik Kjønstad m.fl (1993) s. 102 med videre henvisninger

¹¹⁷ Se eksempelvis Rt. 1965/712 (dissens) eller Rt. 1996/78

¹¹⁸ Se eksempelvis Rt. 1974/149 eller Rt. 1994/60

¹¹⁹ Se eksempelvis Rt. 1951/19 eller Rt. 1973/460

ikke er et rettskrav, likevel "konverteres til" et rettskrav med den konsekvens at det oppstår en individuell rett og en korresponderende plikt for forvaltningen.

I denne sammenheng ønsker jeg kort å kommentere den rettslige forskjellen som oppstod mellom de individene som var på HVPU-institusjon før 1.1.1991, og de som var hjemmeboende, eller har kommet til senere. Det kunne vært reist spørsmål om det her skjedde en usaklig forskjellsbehandling, men siden det var *lovgiver* og ikke forvaltningen som vedtok dette dato-skiellet, kommer ikke den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren til anvendelse. Læren gjelder kun overfor forvaltningen.

Det er likevel en interessant problemstilling om forskjellsbehandlingen dato-skiellet medbringer, både var og er lovlig etter Norges menneskerettslige forpliktelser, særlig etter EMK art. 14 som regulerer et diskrimineringsforbud. Av hensyn til plassmangel utdypes imidlertid ikke denne problemstillingen ytterligere, men jeg bemerker at det her ligger et potensielt likhetsproblem

For avhandlingens tema er det myndighetsmisbrukslærens siste element om sterkt urimelige forvaltningsvedtak, som er sentral. Problemstillingen blir om det i enkelte tilfeller kan være sterkt urimelig ikke å tildele en voksen med psykisk utviklingshemming kommunal bolig, slik at en ikke-tildeling av bolig til vedkommende vil være et forvaltningsrettslig ugyldig vedtak.

Problemstillingen vil være tilnærmet sammenfallende med spørsmålet om det i enkelte tilfeller kan foreligge så sterke individuelle hensyn at det etter en konkret helhetsvurdering likevel må sies å krenke vedkommendes "*private life*" etter EMK art. 8 nr. 1 ikke å tildele vedkommende bolig. I det videre drøftes kun myndighetsmisbrukslæren.

4.4.2 Kan en kommunes avslag på tildeling av kommunal bolig være i strid med forbudet mot sterkt urimelige forvaltningsvedtak?

I praksis kommer denne delen av myndighetsmisbrukslæren først og fremst på spissen ved inngrepssituasjoner. Etter Høyesterettspraksis beror vurderingen av om et forvaltningsvedtak er sterkt urimelig på en konkret forholdsmessighetsvurdering der behovet for vedtaket måles opp mot hvor inngripende vedtaket er. Høyesterett har oppstilt en høy terskel før et forvaltningsvedtak er sterkt urimelig, jf. blant annet Rt. 1997/1784 ("*Kahn*") hvor førstvoterende uttalte at "[d]et skal svært mye til å sette et forvaltningsvedtak til side alene på det grunnlag at vedtaket er grovt urimelig." (s. 1796).

Temaet for denne avhandlingen er ikke en inngrepssituasjon, men den samme høye terskelen må likevel gjelde. Forholdsmessighetsvurderingen blir imidlertid utpreget konkret. Det sentrale blir hvor sterkt behov vedkommende med psykisk utviklingshemming har for kommunal bolig, sett opp mot muligheten til og kvaliteten av, et alternativt tilbud.

Jeg har ikke funnet prejudikater, slik at de følgende skisserte situasjonene er tenkte typesituasjoner.

Vi kan tenke oss en situasjon med samarbeidsproblemer mellom foreldrene og kommunen. Det kan være ulike årsaker til disse problemene. Det sentrale er at samarbeidsproblemene gjør at den med psykisk utviklingshemming ikke får nødvendig pleie og omsorg slik han har krav på etter sotjl. § 4-2 bokstav a), jf. § 4-3. Foreldrene er heller ikke alene i tilstrekkelig grad i stand til å gi vedkommende hjelp og stimulans til at han/hun kan fungere godt i hverdagen.

Høyesterettspraksis viser at det er en høy terskel før et forvaltningsvedtak kan tilsesettes som sterkt urimelig. Det er ikke tvilsomt at vedkommende i det skisserte tilfellet, har et behov for bolig. Likevel kan det hevdes at behovet kanskje ikke er så strekt at det overstiger denne høye terskelen. Individets behov for bolig skal veies opp mot blant annet kommunens interesser, og et krav på bolig vil påføre kommunen store økonomiske og administrative utgifter.

Imidlertid ble det i 2004 innført en statlig toppfinansiering for ressurskrevende brukere.¹²⁰ Dette gjør at kommunen får statlig kompensasjon for å ha innbyggere med behov for omfattende helse- og omsorgstjenester. Flere med psykisk utviklingshemming faller innunder denne ordningen, og den økonomiske byrden kommunen eventuelt påføres, vil dermed ikke være altfor stor. Kommunale hensyn må derfor veie noe mindre i forholdsmessighetsvurderingen.

I 2010 var den kommunale "egenandelen" på 895.000 kroner i tillegg til 20 % av de overskytende utgiftene. De resterende 80% av utgiftene blir belastet staten.¹²¹

Som nevnt i avhandlingens pkt. 1.5, henger det å ha egen bolig tett sammen med det å skape sin egen identitet. Med vekt på at de med psykisk utviklingshemming har få arenaer å skape dette på, blir bolig særlig viktig, og enda viktigere der han/hun befinner seg i en situasjon som her skissert.

Forholdene i familiehjemmet i den skisserte situasjonen har ikke evne til verken å "*bedre levevilkårene*" til vedkommende, eller til å "*forebygge sosiale problemer*", slik sosialtjenesteloven og lov om sosiale tjenester i NAV har som formål. Samarbeidsproblemene gjør at selv om han/hun har rettskrav på og mottar sosiale tjenester etter sotjl. § 4-2 bokstav a), jf. § 4-3, virker det ikke etter sin hensikt. Slik situasjonen er i hjemmet, oppfyller ikke kommunens tjenester lovens formål. Det kan ikke være slik at det skal gå utover han/hun med psykisk utviklingshemming at foreldrene ikke klarer å samarbeide med kommunen. Vedkommendes behov for å flytte i egen bolig fremstår her prekært.

Det juridiske foreldreansvaret opphører når vedkommende fyller 18 år, jf. barneloven § 30. Hensynet til den med psykisk utviklingshemming sitt beste, det å gi han en reell mulighet til å videreutvikle og bruke egne ressurser, samt hans behov for å leve et tilnærmet normalt liv som mulig, gjør at kommunen må ta ansvar i en situasjon som her forespeilet etter at han/hun har fylt 18 år. En mulighet kunne være å innvilge vedkommende ytterligere timer til sosiale tjenester i hjemmet. Imidlertid vil ikke det løse den konkrete situasjonen på grunn av samarbeidsproblemene. Å ikke tildele kommunal bolig i disse tilfellene må være over den høye terskelen oppstilt i Høyesterettspraksis.

¹²⁰ Se bla. Rundskriv U-12/2003

¹²¹ Det foreligger forslag om å endre satsene, se Innst. 2 S (2010-2011), pkt. 3.2.6.2.2

Behovet den voksne med psykisk utviklingshemming har for bolig, må veie tyngst. Dersom kommunen ikke innvilger bolig i en situasjon som her skissert, vil det være et sterkt urimelig vedtak.

Annen mulig situasjon som kan tenkes, er der den voksne med psykisk utviklingshemming er meget krevende. Han/hun er sterk og utagerer både ofte og mye (knuser ting, spark, slag etc.). Familien må bruke tvang, enten for å roe vedkommende ned, eller for å forebygge utagerende episoder. Her kan det tenkes at et selvstendig botilbud kan redusere tvangsbruken. Dersom vedkommende flytter i egen bolig, vil uromomenter kunne unngås i større grad, og han/hun vil i større grad kunne skjermes. Å ikke tildele bolig i en slik situasjon vil da være et sterkt urimelig vedtak overfor vedkommende.

I en situasjon som her forespeilet vil kommunen også strengt tatt være forpliktet til å fremskaffe et boligtilbud, jf. sotjl. § 4A-4 hvor det heter at kommunen "plikter (...) å sørge for at forholdene legges til rette for minst mulig bruk av tvang og makt".

En annen typesituasjon kan være der den voksne med psykisk utviklingshemming har ressurssvake foreldre. Årsaken til ressurssvakheten kan eksempelvis være rus, sykdom eller alderdom. Det sentrale er at foreldrenes ressurssvakheter går utover den med psykisk utviklingshemming. Han/hun får ikke tilstrekkelig stimulering eller oppfølging i hjemmet. Forholdene i hjemmet er på det nivå at situasjonen heller ikke vil bedres med kommunale hjelpetjenester, jf. § 4-2 bokstav a), jf. § 4-3. Også her må det være sterkt urimelig av kommunen ikke å innvilge vedkommende kommunal bolig.

De skisserte typesituasjonene viser at en med psykisk utviklingshemming kan ha et så sterkt behov for bolig at selv om det er mulighet for et kvalitativt alternativt tilbud, vil ikke dette alternativet avhjelpe vedkommendes behov i tilstrekkelig grad.

Konklusjonen blir at det i enkelte tilfeller kan være sterkt urimelig ikke å tildele en kommunal bolig til en voksen med psykisk utviklingshemming, jf. den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren.

Dersom kommunen likevel ikke innvilger kommunal bolig i de skisserte tilfellene, er det et ugyldig vedtak. Dette medfører i praksis at vedkommende med psykisk utviklingshemming får rett til kommunal bolig og kommunen en tilsvarende plikt, på lik linje som om vedkommende hadde hatt et rettskrav på bolig.

5 OPPSUMMERING OG BEMERKNING KNYTTET TIL GJELDENE RETT

5.1 Oppsummering av gjeldende rett

Det eksisterer ikke et rettskrav til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming etter sotjl. § 3-4 og lov om sosiale tjenester i NAV § 15. Den manglende positive lovfestingen av en slik rett strider ikke med EMK art. 8. Det strider heller ikke direkte med ØSK-konvensjonen art. 11 nr. 1 eller CRPD art. 19 da disse konvensjonene bare oppstiller en progressiv realiseringsforpliktelse for deres rettigheter.

Det er i juridisk teori lite drøftet om sotjl. § 4-2 bokstav d), jf. § 4-3 oppstiller et rettskrav til bolig med heldøgns omsorgstjeneste for voksne med psykisk utviklingshemming. Forutsatt at forskriften er gyldig, viser avhandlingen at forskriften ikke kan tolkes uttømmende. Følgelig

eksisterer det et rettskrav på bolig med heldøgns omsorgstjenester for voksne med psykisk utviklingshemming etter sotjl. § 4-2 bokstav d), jf. § 4-3.

Et alternativt rettslig grunnlag for en individuell rett til bolig, er den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren. Etter en konkret helhetsvurdering kan det i enkelte tilfeller være sterkt urimelig av en kommune ikke å innvilge bolig til en voksen med psykisk utviklingshemming, selv om rettighetsbestemmelsen i seg selv bare gir vedkommende rett til å konkurrere om knappe ressurser. Konsekvensen av dette blir i realiteten at han/hun får rett på kommunal bolig, på lik linje som om det skulle eksistert et rettskrav på dette.

5.2 Er gjeldende rett tilfredsstillende?

Voksne med psykisk utviklingshemming har i svært mange tilfeller behov for bistand til å finne bolig. Hensynene og argumentene som nevnes i pkt. 1.5, blir etter min mening ikke ivaretatt eller realisert på en god nok måte gjennom dagens lovgivning.

Et av hovedformålene med HVPU-reformen var at mennesker med psykisk utviklingshemming skulle få eie eller leie egen bolig på lik linje som alle andre (se avhandlingens kap. 2). Jeg mener det er sterkt kritikkverdig at dette formålet ikke ble konvertert til et rettskrav til bolig i sosialtjenesteloven, som tross alt trådte i kraft i samme tidsrom som reformens gjennomføring. Dersom staten virkelig var, og i og for seg fremdeles er, av den oppfatning at mennesker med psykisk utviklingshemming skal eie eller leie egen bolig, burde det være mulig å gi denne persongruppen et sterkere rettslig vern. Å delegere ansvaret for boligproblematikken til kommunene *uten* å sikre en positiv rett til bolig for denne persongruppen i lovs form, gjør at kommunen kan nedprioritere boligarbeidet.¹²² Dette går på bekostning av rettssikkerheten til en persongruppe som har sterkt behov for denne bolig tjenesten.

Staten må i mye større grad være aktiv og ta i bruk flere virkemidler for å etterleve de internasjonale forpliktelsene Norge frivillig har påtatt seg ved å ratifisere ØSK-konvensjonen, og i fremtiden også CRPD. Det er ikke tvilsomt at staten ved ratifikasjon har forpliktet seg til å anvende alle midler for å gi konvensjonsrettighetene effektivitet. Å lovfeste et rettskrav til bolig for voksne med psykisk utviklingshemming vil etter min mening være en god måte å oppfylle denne realiseringsforpliktelsen på. Alternativt må staten bevilge og øremerke vesentlig mer penger slik at kommunene får råd til å realisere en rett til bolig for de som har behov for det, selv om rettigheten i seg selv ikke utgjør et rettskrav.

¹²² Slik også Kjellevold (2006) s. 314

6 KILDEHENVISNINGER

6.1 Litteraturliste

- Aall (2007) Aall, Jørgen *Rettsstat og menneskerettigheter*. 2. utgave. Bergen, 2007.
- Andenæs m.fl. (2002) Andenæs, Kristian m.fl. *Sosialrett*. 6. utgave. Oslo, 2002.
- Arntsen (1992) Arntsen, Torfinn, "Rettigheter etter avviklingsloven", i *Psykisk utviklingshemmedes rettsstilling*, Ståle Eskeland og Aslak Syse (red.) (Oslo 1992) s. 245-260
- Eckhoff/ Smith (2006) Eckhoff, Torstein og Eivind Smith *Forvaltningsrett*. 8. utgave. Oslo, 2006.
- Kjønstad m.fl. (1993) Kjønstad, Asbjørn m.fl. *Sosial trygghet og rettssikkerhet under sosialtjenesteloven og barneverntjenesteloven*. Oslo, 1993.
- Kjønstad/ Syse (2008) Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse *Velferdsrett I, grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*. 4. utgave. Oslo, 2008.
- Møse (2002) Møse, Erik *Menneskerettigheter*. Arusha, 2002.
- Nygaard (2004) Nygaard, Nils *Rettsgrunnlag og standpunkt*. 2. utgave. Bergen, 2004.
- Syse (1992) Syse, Aslak, "Psykisk utviklingshemming. Omsorgshistorie. Folkerettslige forpliktelser", i *Psykisk utviklingshemmedes rettsstilling*, Ståle Eskeland og Aslak Syse (red.) (Oslo 1992), s. 47-69.
- Syse (1995) Syse, Aslak *Rettssikkerhet og livskvalitet for utviklingshemmede. Rettigheter, vern og kontroll som rettslige virkemidler*. Oslo, 1995.
- Tøssebro (1992) Tøssebro, Jan *Institusjonsliv i velferdsstaten. Levekår under HVPU*. Trondheim, 1992.
- Tøssebro (1996) Tøssebro, Jan *En bedre hverdag? Utviklingshemmedes levekår etter HVPU-reformen*. Trondheim, 1996.

6.2 Lovgivning

6.2.1 Norsk lovgivning

- Avviklingsloven Lov 10. juni 1988 nr. 48, Midlertidig lov om avvikling av institusjoner og kontrakter om privatpleie under det

fylkeskommunale helsevern for psykisk utviklingshemmede

Barneloven	Lov 8. april nr. 7 1981 nr. 7 om barn og foreldre
Lov om sosiale tjenester i NAV	Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
Menneskerettsloven (mrl.)	Lov 21. mai nr. 30 1999 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett
Sosialtjenesteloven (sotjl.)	Lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v.
Sykehusloven	Lov 19. juni 1969 nr. 57 om sykehus m.v. (opphevet)

6.2.2 Internasjonale traktater

CRPD	FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, 2006
EMK	Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, Roma, 1950
Wienkonvensjonen	Wienkonvensjonen om traktatretten, Wien 23. mai 1969
ØSK-konvensjonen	FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, 1966 (Norges lover, 21. mai 1999 nr. 30)

6.3 Forarbeider

Innst.S.nr.101 (2003-2004)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra Karin Andersen om ny § 110 d i Grunnloven. (Retten til bolig)
NOU 1973: 25	Omsorg for psykisk utviklingshemmede
NOU 1985: 34	Levekår for psykisk utviklingshemmede.
NOU 2004: 18	Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene
NOU 2005: 8	Likeverd og tilgjengelighet
Ot.prp.nr 49 (1987-1988)	1. Midlertidig lov om avvikling av institusjoner og kontrakter om privatpleie under det fylkeskommunale helsevern for psykisk utviklingshemmede. 2. Lov om endringer i lov 19. juni 1969 nr. 57 om sykehus mv.

(Ansvar for tiltak og tjenester for mennesker med psykisk utviklingshemming)

Ot.prp.nr 29 (1990-1991)	Om lov om sosiale tjenester m.v. (sosialloven)
Ot.prp.nr.54 (2002-2003)	Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (Rusreform II og rett til individuell plan)
Ot.prp.nr 103 (2008-2009)	Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
Prop. 91 L	Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
St.meld.nr.71 (1952)	“Landsplan for åndssvakeomsorgen”
St.meld.nr.88 (1966-67)	”Om utviklingen av omsorgen for funksjonshemmede”
St.meld.nr.23 (1977-78)	”Funksjonshemmede i samfunnet”
St.meld.nr.67 (1986-87)	”Ansvar for tiltak og tjenester for psykisk utviklingshemmede”

6.4 Forskrifter

FOR-1992-09-25-778	Forskrift om klage og omgjøring av vedtak om utskrivning fra institusjoner og privatpleie for psykisk utviklingshemmede m.m (klageforskriften)
FOR 1992-12-04-915	Forskrift til lov om sosiale tjenester m.v.

6.5 Praksis

6.5.1 Høyesterettspraksis

Rt. 1951 s. 19 (“Mortvedt”)
Rt. 1965 s. 712 (“Georges”)
Rt. 1973 s. 460 (“Fjærkre”)
Rt. 1974 s. 149 (“Sauda”)
Rt. 1978 s. 1430 (“Sira Kvirna”)
Rt. 1990 s. 874 (“Fusa”)

Rt. 1994 s. 60 (“*New York*”)
Rt. 1996 s. 78 (“*Bjørlo*”)
Rt. 1997 s. 1784 (“*Kahn*”)
Rt. 2000 s. 996 (“*Bøhler*”)
Rt. 2001 s. 1006 (“*KRL-faget*”)
Rt. 2005 s. 833

6.5.2 EMD-praksis

Botta v. Italy	Dom av 24.2.1998
Chapman v. UK	Dom av 18.1.2001
E and others v. UK	Dom av 26.11.2002
Hatton and others v. UK	Dom av 08.7.2003 (storkammer)
Niemitz v. Germany	Dom av 16.12.1992
Osman v. UK	Dom av 28.10.1998
Sunday Times v. UK	Dom av 26.4.1979
X & Y v. Netherlands	Dom av 26.3.1985

6.5.3 Rettspraksis fra ICJ

Arbitral Award	Dom av 12. november 1991
----------------	--------------------------

6.5.4 Forvaltningspraksis

Sombu-2007-44	Årsmelding 2007 s. 154
---------------	------------------------

6.5.5 Rundskriv

Rundskriv I-1/93	“Lov om sosiale tjenester m.v.”
Rundskriv I-27/97, H-24/97 B	“Omsorgsboliger – en veileder”

Rundskriv U-10/2002	"Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold"
Rundskriv U-12/2003	"Ny toppfinansiering for særlig ressurskrevende brukere - foreløpig orientering"
6.6 Andre kilder	
Brevik/Høyland (2007)	Brevik, Ivar og Høyland, Kjersti, " <i>Utviklingshemmede bo- og tjenestesituasjon 10 år etter HVPU-reformen</i> ", samarbeidsrapport NIBR/SINTEF 2007, Oslo 2007. Tilgjengelig: http://www.nibr.no/uploads/publications/509b3be2299b64311c084fec9cb4b622.pdf (lest 30.5.2011)
Boligutvalgets mandat	http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dep/Styrer-rad-og-utvalg/utval-for-bustadpolitikk/Mandat-for-utval-for-bustadpolitikk.html?id=606072 (sitert 30.5.2011)
Bårdsen (2000)	Bårdsen, Arnfinn, " <i>Gjennomføring av økonomiske, sosiale og kulturelle konvensjonsbaserte menneskerettigheter i nasjonal rett sammenlignet med gjennomføringen av sivile og politiske</i> ", Jussens Venner 2000, s. 61-74 (JV-2000-61)
General Comment 4	The right to adequate housing (art. 11 para 1) (GC-1991-4-CESCR)
General Comment 7	The right to adequate housing (art. 11 para. 1): forced evictions (GC-1997-7-CESCR)
General Comment 9	The domestic application of the Covenant (GC-1998-12-CESCR)
ICD-10	http://www.kith.no/sokeverktøy/icd10/html/KV_8.htm (lest 30.5.2011)
Innst.2 S (2010-2011)	http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2010-2011/inns-201011-002/3/ (lest 31.5.2011)
Jungelhåndboken (2010)	www.ffe.no
Kjelle vold (2006)	Kjelle vold, Alice, " <i>Sosiale menneskerettigheter – av betydning for norsk helse- og sosialrett</i> ", Nordisk Tidsskrift for menneskerettigheter 2006 s. 301-318
Lorentzen (2008)	Lorentzen, Eirin, " <i>Psykisk utviklingshemming – hvordan stilles diagnosen?</i> ", Tidsskrift Norges Legeforening 2008: 128:841. Tilgjengelig på.

http://www.tidsskriftet.no/index.php?seks_id=1644750
(lest 30.5.2011)

Thorsen (1990)

Thorsen, Kirsten, *Hva skiller et hjem fra en institusjon*, Gerontologiske artikler (GerArt) nr. 3-90, norsk gerontologisk institutt

Uttalelse fra BLD 26.3.2010

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld.html>