

Till socialutskottet

Socialutskottet har vid sitt sammanträde den 23 mars 2000 beslutat bereda samtliga utskott möjlighet att yttra sig över proposition 1999/2000:79 Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken jämte eventuella motioner. Yttrandena skall vara socialutskottet till handa senast fredagen den 28 april.

Utskottet begränsar sitt yttrande till frågan om åtgärder mot domstolstrots m.m. (avsnitt 8.2) och förslaget förenlighet med den kommunala självstyrelsen och vissa frågor om likabehandling och diskriminering (avsnitt 8.1).

Utskottet

Propositionens innehåll i huvuddrag

I propositionen föreslås att länsstyrelsen skall verka för att kommuner och landsting planerar för att kunna tillgodose framtida stöd- och servicebehov enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och framtida bistånd enligt 6 f § socialtjänstlagen (1980:620). Länsstyrelsen får förelägga en kommun eller ett landsting vid vite att följa en lagakraftvunnen dom som ger en enskild rätt till vissa insatser enligt respektive lag. De nya reglerna får dock inte tillämpas om verkställighet av en lagakraftvunnen dom enligt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen redan har sökts enligt utsökningsbalken (1981:774). Vidare förfaller enligt propositionens förslag ett vitesföreläggande om verkställighet sökts enligt utsökningsbalken. Den enskilde får överklaga länsstyrelsens beslut på en begäran om vitesföreläggande.

Bakgrund

Kommunalansvarsutredningen föreslog i sitt betänkande SOU 1989:64 Kommunalbot att ett ekonomiskt sanktionssystem (kommunalbot) skulle införas riktat mot kommuner eller landsting som gör sig skyldiga till domstolstrots eller lagtrots. Förslaget ledde inte till något förslag från regeringen. I samband med behandlingen av förslaget till ny kommunallag (prop. 1990/91:117) anförde konstitutionsutskottet (bet. 1990/91:KU38) att det var

angeläget att frågorna om ett sanktionssystem fick sin lösning snarast och förordade att regeringen på lämpligt sätt skulle bereda dessa frågor.

Lokaldemokratikommittén fick enligt sina direktiv (dir. 1992:12) i uppdrag att slutföra arbetet med frågan om hur ett sanktionssystem borde utformas som gjorde det möjligt att komma till rätta med sådana överträdelser som det här är tal om. I kommitténs delbetänkande (SOU 1993:109) Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots förordades att kommuner och landsting själva genom revisorerna vidtar åtgärder mot domstolstrots och lagtrots. Kommittén föreslog att det i kommunallagen uttryckligen skulle anges att nämnderna har rätt att vägra verkställa beslut i fullmäktige som har överklagats eller som uppenbart är olagliga. Förslagen innebar ett ökat personligt ansvar för de förtroendevalda både vid lagtrots och domstolstrots. För vissa former av domstolstrots i samband med laglighetsprövning borde de föreslagna åtgärderna enligt kommittén kompletteras med ett personligt vitesansvar.

Regeringen valde bl.a. till följd av den splittrade opinionen som kom fram vid remissbehandlingen att gå vidare med endast vissa delar av Lokaldemokratikommitténs förslag. I en departementspromemoria (Ds 1995:27) *Kommunalt domstolstrots och lagtrots* föreslogs att det införs ett personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning dels vid trots mot verkställighetsförbud, dels vid utebliven eller otillräcklig rättelse av upphävida beslut som tidigare verkställts. Förslaget har inte medfört att regeringen lagt fram något förslag med denna inriktning.

Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder lämnade våren 1999 ett betänkande (SOU 1999:21) med förslag till åtgärder. Ett av förslagen gäller åtgärder för att motverka domstolstrots. Länsstyrelserna föreslås få ett ökat tillsynsansvar och möjlighet att förelägga kommuner och landsting att vid vite bygga ut sin service så att den enskilde kan erbjudas den insats hon eller han har rätt till. Länsstyrelsen skall också kunna förelägga kommun eller landsting att i rimlig tid verkställa domar som ger enskilda rätt till viss insats. Ett sådant föreläggande skall kunna föras med vite.

Regeringen har med anledning av betänkandet i en *lagrådsremiss* avseende vissa handikappfrågor m.m. i december 1999 aktualiserat frågan om åtgärder mot domstolstrots. Regeringen har i detta sammanhang bl.a. föreslagit att länsstyrelsen skall verka för att kommuner och landsting planerar för att kunna tillgodose dels framtida stöd- och servicebehov i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), dels i fråga om biståndsbehov enligt 6 b eller 6 f § socialtjänstlagen (1980:620, SoL). I förslaget ingick att länsstyrelsen skulle få förelägga en kommun eller ett landsting vid vite att följa en lagakraftvunnen dom som ger en enskild rätt till en viss insats enligt respektive lag. Detta föreslogs lagtekniskt lösas genom att en ny 26 a § och en ny 26 b § införs i LSS och att en ny 68 a § och en ny 68 b § införs i SoL. I tillägg till 27 § LSS respektive 74 § SoL hänvisades till de tidigare nämnda nya bestämmelserna. Regeringens förslag avvek från Bemötandeutredningens förslag i vad avser länsstyrelsernas möjlighet att vitesförelägga kommuner och landsting. En sådan möjlighet borde enligt utredningen föreligga redan i det förebyggande ledet.

Lagrådet har den 16 december 1999 yttrat sig över förslaget och därvid sammanfattningsvis anført att förslagen till en ny 26 a § i LSS och en ny 68 a § i SoL är otillräckligt analyserade från juridisk synpunkt och att *Lagrådet* därför avstyrker att de läggs till grund för lagstiftning. *Lagrådet* ifrågasätter om förslagen till kompletteringar av 26 § LSS respektive 68 § SoL fyller någon självständig funktion och förordar vissa justeringar, om förslagen trots denna invändning anses böra genomföras.

Lagrådet erinrar i sitt yttrande över lagrådsremissen om att det inom Justitiedepartementet getts uppdrag åt en utredare att utreda frågan om hur ett sanktionssystem bör utformas som gör det möjligt att motverka kommunalt domstolstrots. I detta uppdrag (Ju 1999/4276/ADM) ingår att göra avvägningar i fråga om vilka sanktioner som bör användas, vem sanktionerna skall riktas mot och hur kännbara sanktionerna bör vara samt om det sanktionssystem som utredaren förordar bör gälla generellt, anpassas till olika sektorer eller utgöra en kombination av dessa modeller. Uppdraget skall vara avslutat senast den 1 september 2000.

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen avstyrkt motioner där åtgärder mot domstolstrots efterlysts med hänvisning till pågående beredning av frågan i Regeringskansliet. I det senaste betänkandet där ärendet behandlats (bet. 1999/2000:KU13) avstyrktes med hänvisning till den pågående utredningen inom Justitiedepartementet motioner i vilka föreslogs att olika slag av sanktioner mot domstolstrots skulle införas. Mot riksdagens beslut med anledning av betänkandet reserverade sig Folkpartiet liberalerna.

Närmare om propositionens innehåll

Vad gäller frågan om domstolstrots och åtgärder mot detta framhålls i propositionens bakgrundsavsnitt att Socialstyrelsen visat att under 1996 en tredjedel av samtliga domar enligt LSS som gynnade den enskilde och som avkunnades 1994 och 1995 inte verkställdes i april 1996. Under hösten 1997 gjordes en ny kontroll. Ett och ett halvt år efter en studie som utfördes våren 1996 var ungefär en sjättedel av domarna från 1994 och 1995 fortfarande inte verkställda. Av 1996 års gynnande domar saknades verkställighet i en fjärdedel av fallen. Enligt Socialstyrelsen förekommer det även fall av domstolstrots inom socialtjänstens tillämpningsområde.

I propositionens motivtext framhålls att regeringen tar allvarligt på den kritik mot det förra förslaget som framfördes av *Lagrådet*. Det är enligt propositionen angeläget att inte ytterligare fördröja införandet av ett påtryckningsmedel för att förmå kommuner och landsting att följa domstolsutslag om rätt till vissa insatser enligt LSS och SoL. När resultatet av det pågående utredningsarbetet föreligger kan det finnas anledning att på nytt ta ställning i frågan i hela dess vidd. Erfarenheterna av de regler som föreslås i den här aktuella propositionen skall enligt regeringen beaktas och utvärderas när frågan i sin fulla vidd prövas, varvid särskilt bör beaktas de synpunkter som *Lagrådet* har anført.

Lagrådet påpekade i sitt yttrande att det inte framgick av remissen vilket behov som fanns av en sådan reglering som regeringen föreslog. Regeringen

konstaterar mot bakgrund av de förhållanden Socialstyrelsen redovisat att det finns skäl att vidta åtgärder snarast oavsett problematikens omfattning.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund som en del i förslaget ändringar i LSS och SoL som ger länsstyrelsen en uppgift att verka för att kommuner och landsting planerar för att kunna tillgodose framtida stöd-, service- och vissa biståndsbehov så att enskilda kan erbjudas de insatser de har rätt till.

Lagrådet har anfört att hänvisningen till 6 b § i den föreslagna ändringen i SoL bör utgå eftersom denna paragraf endast avser utbetalning av försörjningsskydd och inte anknyter till någon i lagen angiven planeringsskyldighet. Regeringen delar Lagrådets bedömning och föreslår därför att paragrafen ändras i detta avseende.

När det gäller förslagen till kompletteringar av de bestämmelser i LSS och SoL som bl.a. rör länsstyrelsernas roll i förhållande till kommuner och landsting ifrågasätter Lagrådet om förslagen fyller någon självständig funktion. Regeringen säger sig fästa stor vikt vid att frågan uttryckligen lagregleras även om det inte innebär någon stor förändring mot vad som gäller sedan tidigare. Lagrådet påpekar i sitt yttrande att det i remissen inte anförts några skäl till att landstingen skall omfattas av förslaget som gäller länsstyrelsens medverkan i kommunernas och landstingens planering på det aktuella områdena. Regeringen anser att det är väsentligt att landstingen har beredskap för att kunna göra sådana insatser och att länsstyrelsen därför har en roll att fylla även gentemot landstingen och väljer därför att ha kvar landstingen i den föreslagna bestämmelsen.

Regeringen föreslår att en länsstyrelse skall kunna förelägga en kommun eller ett landsting vid vite att följa en lagakraftvunnen dom som ger en enskild rätt till en viss insats enligt respektive lag. Länsstyrelsen får inför ett vitesföreläggande ta ställning till om det finns något godtagbart skäl i viteshänseende till att avvakta något med att uppfylla ett lagakraftvunnet domstolsavgörande, t.ex. att kommunen håller på att uppföra bostäder av avsett slag och bostäderna kommer att bli färdiga inom en kortare tid. Anledningen till att regeringen föreslår att vitesförelägganden skall kunna ske endast av domar som har vunnit laga kraft är att regeringen vill undvika ett onödigt processförande.

Lagrådet har anfört att förslaget om en möjlighet till vitesföreläggande medför betydande oklarheter i fråga om tillämpningsområdet för de föreslagna bestämmelserna i förhållande till utskökningsbalkens bestämmelser. Regeringen har gjort ett förtydligande i lagtexterna som klargör att de föreslagna nya reglerna inte får tillämpas om verkställighet av en lagakraftvunnen dom om vissa insatser enligt LSS och SoL redan har sökts enligt utskökningsbalken (1981:774). Det tilläggs också att ett meddelat vitesföreläggande förfaller om verkställighet sökts enligt utskökningsbalken.

Lagrådet har anmärkt att det knappast är möjligt för länsstyrelsen att enbart utfärda ett vitesföreläggande om verkställighet av en dom om domen inte innehåller en tillräckligt preciserad förpliktelse. Avsikten med förslaget är enligt propositionen inte att länsstyrelserna själva skall fylla ut en dom om den är otillräckligt preciserad. Länsstyrelsen måste enligt förslaget t.ex. kunna vitesförelägga en kommun att tillhandahålla en person plats i en bostad med särskild service inom kommunen utan någon närmare precisering

av var i kommunen bostaden skall vara belägen, om detta är vad personen har yrkat och fått beviljat av domstolen.

Lagrådet har påpekat att möjligheterna till ett överklagande av ett vitesföreläggande måste övervägas. Regeringens inställning i denna del är att kommuner och landsting inte, utöver möjligheten att få vitet prövat enligt vad som stadgas i lagen om viten, behöver ges rätt att överklaga själva vitesföreläggandet. Regeringen anser att det finns skäl att införa besvärsmålsrätt för den enskilde i dessa domstolstrotsituationer bara i de fall då länsstyrelsen avslår en begäran om vitesföreläggande enligt 68 a § SoL eller 26 a § LSS. Regeringen föreslår bestämmelser om denna besvärsmålsrätt i 74 § SoL respektive 27 § LSS.

Åtgärder mot domstolstrots och den kommunala självstyrelsen

Frågan om sanktioner i samband med domstolstrots har som nämnts funnits på den politiska dagordningen sedan slutet av 1980-talet. Under ärendets gång har frågan om eventuella åtgärders förenlighet med den kommunala självstyrelsen diskuterats endast i mycket begränsad omfattning. Först i departementspromemorian Kommunalt domstolstrots och lagtrots – ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning (Ds 1995:27) togs frågan upp mera systematiskt.

I departementspromemorian anfördes att ett ställningstagande till de problem och förslag som Lokaldemokratikommittén tog upp i sitt betänkande (SOU 1993:109) måste ta sin utgångspunkt i regeringsformens bestämmelse om att den offentliga makten utövas under lagarna (1 kap. 1 § tredje stycket). Enligt departementspromemorian är det från rättsstatlig utgångspunkt inte acceptabelt att offentliga organ inte följer lagar och domstolsavgöranden.

Vid remissbehandlingen av Lokaldemokratikommitténs betänkande hade några remissinstanser framfört kritik med innebörd att åtgärder mot kommunalt domstolstrots och lagtrots innebär ett intrång i den grundlagsskyddade kommunala självstyrelsen.

Vad som här åsyftas är bestämmelsen i 1:1 RF andra stycket enligt vilken den svenska folkstyrelsen förverkligas av ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Då principen om kommunal självstyrelse infördes i RF 1974 valde man att inte fastslå några exakta gränser för självstyrelsen bl.a. för att möjliggöra en anpassning till samhällets utveckling i stort och till utvecklingen av relationen mellan staten och kommunerna. I 1:7 RF anges att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, där beslutanderätten utövas av valda församlingar. I samma paragraf heter det vidare att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Någon reglering av vilka uppgifter som kommunerna har finns inte i RF. Däremot anges i 8:5 RF att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen liksom kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden skall bestämmas i lag, dvs. av riksdagen. Utan hinder av 8:5 RF har riksdagen dock möjlighet enligt 7 § samma kapitel att bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter i vissa ämnen.

Lagrådet har vid ett flertal tillfällen under senare år tolkat innebörden av RF:s bestämmelser om den kommunala självstyrelsen. I ett yttrande över proposition 1998/99:122 Kommunala bostadsföretag anförde Lagrådet att det är svårt att åt bestämmelsen i 1:1 RF ge någon mer strikt innebörd. Lagrådet konkluderade att såsom bestämmelserna i regeringsformen är utformade synes det vara riksdagen som sätter gränser för den kommunala självbestämmandet. Någon innebörd måste dock den kommunala självstyrelsen ha. Lagrådet beklagade att regeringsformen trots erfarenheter av nära 25 års tillämpning fortfarande inte ger fylligare riktlinjer för förhållandet mellan stat och kommun eller med andra ord för den kommunala självstyrelsens reella innebörd. Tills vidare får man enligt Lagrådet utgå från att den kommunala självstyrelsen är en realitet men att det är ovisst hur långt den sträcker sig.

I den tidigare nämnda departementspromemorian (Ds 1995:27) anfördes också att de möjligheter som fanns att beivra vissa allvarigare överträdelser från kommunernas sida inte var tillräckliga och att redan förekomsten av dessa överträdelser samt det faktum att de normalt inte kunde angripas med rättsliga medel var allvarligt. En underlåtenhet att ingripa mot dessa mer grava förseelser kunde enligt promemorian på sikt bidra till att hota rättsordningen. En sådan utveckling kunde även medföra risker för den kommunala självstyrelsens ställning, eftersom även denna har sin grund i rättsordningen. Ett accepterande av kommunalt domstolstrots och lagtrots riskerade också att undergräva allmänhetens tilltro till de lokala organens verksamhet.

Åtgärder mot diskriminering av personer med funktionshinder

1989 års handikapputredning föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1992:52) Ett samhälle för alla ett förbud mot diskriminering av personer med funktionshinder i regeringsformen genom ett nytt stadgande i 2 kap. regeringsformen med ett generellt förbud mot diskriminerande bestämmelser för funktionshindrade i lag eller föreskrift. Förslaget ledde inte till lagstiftning i enlighet med förslaget.

I betänkandet (SOU 1999:21) Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder föreslogs att det i 1 kap. 2 § regeringsformen skulle skrivas in funktionshindrade personers rätt till full delaktighet och jämlikhet i samhällslivet. Innebörden av stadgandet borde enligt förslaget vara att lagar och föreskrifter skall utformas på ett sådant sätt att alla medborgare, oavsett kön, ålder, funktionshinder, ras, sexuell läggning samt etnisk, språklig eller religiös tillhörighet, kan uppnå full delaktighet och jämlikhet.

Under senare tid har införts lagar mot diskriminering av olika grupper i samhället, t.ex. lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder. En särskild utredare har tillkallats (dir. 1999:49) för att göra en översyn av lagstiftningen om olaga diskriminering.

De invändningar som har framförts mot att i 2 kap. RF införa en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering av funktionshindrade får enligt den här aktuella propositionen anses ha en sådan tyngd att ett starkt skydd för såväl dessa som andra utsatta grupper bör ske inom ramen för programstad-

gandet i 1 kap. 2 § RF. Författningsutredningen har därför fått i uppgift (dir. 2000:21) att överväga på vilket sätt funktionshindrades och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället skall komma till tydligare uttryck i stadgandet. I uppgiften ingår även att bedöma om bara personer med funktionshinder skall framhållas eller om även andra grupper uttryckligen skall omnämnas i stadgandet.

Konstitutionsutskottet har nyligen (bet. 1999/2000:KU11) behandlat frågor av här aktuellt slag, varvid utskottet ställt sig positivt till tanken att det finns anledning att överväga åtgärder för att förbättra möjligheterna för funktionshindrade att uppnå ökad delaktighet och jämlikhet i samhället. Ett sätt att markera betydelsen av detta är enligt utskottet att låta frågan komma till tydligare uttryck i regeringsformen.

Motionerna

I två motioner som väckts med anledning av propositionen yrkas avslag på propositionens förslag om åtgärder mot domstolstrots.

I *motion 1999/2000:So32* föreslår Chris Heister m.fl. (m) att riksdagen avslår förslaget om en vitesmöjlighet för länsstyrelsen och att riksdagen hos regeringen begär förslag om ekonomisk kompensation till den enskilde i enlighet med vad som anförts i motionen (yrkande 7). I motionen anför i denna del i huvudsak följande. Motionärerna ställer sig tveksamma till förslaget att ge länsstyrelsen rätt att förelägga vite gentemot kommuner som av t.ex. resursskäl inte kan tillgodose särskilt behov enligt SoL eller LSS. Om staten tar tillbaka finansieringsansvaret från kommunerna, vilket föreslås i motionen i en annan del, försvagas allmänt sett motiven att införa sanktioner mot kommuner för domstolstrots. Motionärerna erinrar om den begränsning i rätten att anförda förvaltningsbesvär över bistandsbeslut enligt SoL som riksdagen fattade beslut om 1998, vilket enligt motionen innebär att omfattningen av domstolstrots i praktiken inte längre är så stor. Motionärerna anför också att Lagrådet med anledning av en lagrådsremiss som föregick propositionen framfört både allvarliga principiella och praktiska invändningar, som motionärerna delar. Motionen avvisar propositionens förslag i denna del. Regeringen bör enligt motionärerna återkomma till riksdagen med förslag som ger den enskilda individen möjlighet att få ekonomisk kompensation från kommunen motsvarande kostnaden för att betala t.ex. en privat utförare som kan tillgodose de aktuella behoven. Omfattningen av en sådan kompensation bör enligt motionen om möjligt fastställas redan i samband med den första domstolsbehandlingen med syftet att minska enskildas behov av att processa i flera omgångar.

I *motion 1999/2000:So44* föreslår Ester Lindstedt-Staaf m.fl. (kd) att riksdagen avslår propositionens förslag om sanktioner vid domstolstrots (yrkande 1). Till stöd för sin uppfattning anför motionärerna bl.a. följande. Lagrådet har ansett att förslagen i en tidigare lagrådsremiss var otillräckligt analyserade och avstyrkte att förslagen lades till grund för lagstiftning. Regeringen har justerat förslaget i enlighet med några av Lagrådets synpunkter men vill i motsats till Lagrådet lagreglera länsstyrelsens roll i förhållande till kommuner och landsting beträffande de föreslagna kompletteringarna i pro-

positionen av LSS och SoL, även om det enligt propositionen inte innebär någon stor förändring mot vad som gäller sedan tidigare. Motionärerna, som gärna skulle se att domstolstrots snarast kunde regleras i lag, avstyrker propositionens förslag, eftersom det enligt deras mening inte är ett bra förslag.

I två motioner behandlas frågan om lagstiftningsåtgärder syftande till ett förbud mot diskriminering av funktionshindrade.

I *motion 1999/2000:So40* föreslår Lars Leijonborg m.fl. (fp) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om att införa ett diskrimineringsförbud i regeringsformen och att vidga diskrimineringsförbudet i Europakonventionen (yrkande 6). Motionärerna anser att 2 kap. RF bör utökas med förbud mot diskriminering av funktionshindrade, vilket skulle göra det möjligt för funktionshindrade att föra talan i svensk domstol vid fall av diskriminering. Enligt motionen bör Sverige även arbeta för att Europarådet breddar diskrimineringsförbudet i Europakonventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna så att det blir ett generellt diskrimineringsförbud som även omfattar människor med funktionshinder. En sådan förändring skulle enligt motionen troligen ha större betydelse än en ändring i regeringsformen, eftersom det inom Europarådets område finns en domstol som uttolkar bestämmelserna i konventionen och ger dem koncretion och slagkraft.

I *motion 1999/2000:So39* delvis föreslår Sonja Fransson m.fl. (s) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om förändring av regeringsformens 2 kap. I den här aktuella propositionen föreslås att Författningsutredningen får i uppgift att överväga på vilket sätt funktionshindrades och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet skall komma till tydligare uttryck i 1 kap. 2 § regeringsformen, ett förslag som motionärerna välkomnar. Förslaget innebär enligt motionärerna att det föreslagna tillägget får betydelse för attitydbildningen men har ingen praktisk rättsverkan i domstol. I stället bör 2 kap. RF utökas med ett förbud mot diskriminering av funktionshindrade.

Utskottets bedömning

Utskottet konstaterar att frågan om åtgärder mot domstolstrots har varit föremål för utredningar i mer än tio år. Under denna tid har olika förslag till åtgärder lagts fram som med varierande argument hittills avvisats. Bakom detta ligger skillnader i bedömning i fråga om vad som kan vara den mest ändamålsenliga åtgärden eller kombinationen av åtgärder mot kommuner och landsting som inte verkställer domar inom rimlig tid.

Principiellt står mot varandra å ena sidan den enskildes rättigheter enligt socialtjänstlagen (1980:620) – SoL – samt stöd och service enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och å andra sidan den kommunala självstyrelsen. SoL och LSS är exempel på rättighetslagstiftning enligt vilken vissa åtgärder skall vidtas gentemot en person som uppfyller lagstiftningens kriterier. Mot dessa står den kommunala självstyrelsen och den därur härledda uppfattningen att kommuner och landsting inte bara kan ses som verkställare av beslut inom områden där

staten bestämmer villkoren. Av det sistnämnda följer bl.a. att de kommunala myndigheterna måste få rimligt rådrum för planering av och verkställande av de åtgärder som den enskilde har rätt till. En grundläggande förutsättning för att detta skall kunna åstadkommas är att tillräckligt med medel finns tillgängligt. Detta är inte alltid fallet, eftersom staten inte fullt ut ersätter kommuner och landsting för de kostnader som uppstår som en följd av åtagandet att implementera den här aktuella lagstiftningen, vilket bl.a. Svenska Kommunförbundet framhållit i sitt remissyttrande över det betänkande som ligger till grund för propositionen.

Utskottet anser i likhet med de båda kommunförbunden att de problem med domstolstrots som redovisats av Socialstyrelsen är allvarliga och att åtgärder mot domstolstrots därför är motiverade. Dessa åtgärder bör enligt utskottets mening vara så utformade att de är effektiva i sina verkningar samtidigt som de på ett rimligt sätt respekterar kommunernas självbestämmande.

I denna del finner utskottet att de föreslagna åtgärderna med vitesföreläggande m.m. utgör ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen men att detta ingrepp ändå måste accepteras. I denna bedömning spelar frågan om hänsynstagande till bestämmelsen i 1:1 RF att den offentliga makten utövas under lagarna en viktig roll. Underlåtande att ingripa mot domstolstrots kan undergräva respekten för rättsordningen och på sikt äventyra den kommunala självstyrelsens ställning.

Utskottet konstaterar att det pågår ett utredningsarbete inom Justitiedepartementet syftande till att göra en totalbedömning av frågan om domstolstrots, ett uppdrag som skall vara avslutat inom mindre än ett halvt år. Enligt utskottets mening hade det varit bättre, om denna utredning fått ligga till grund för en samlad lagstiftning mot domstolstrots. Utskottet kan dock acceptera regeringens argument att tidsfaktorn är viktig och att det är försvarligt att de här aktuella områdena särbehandlas på det sätt som skett i propositionen. Utskottet vill dock framhålla vikten av att de nu föreslagna åtgärderna mot domstolstrots inom SoL:s och LSS områden blir föremål för förnyad prövning då den fullständiga utredningen föreligger.

Mot denna bakgrund motsätter sig utskottet inte att de föreslagna bestämmelserna införs. Enligt utskottet har regeringen vidtagit rimliga och adekvata förändringar i förslaget på grund av den kritik som Lagrådet framförde med anledning av lagrådsremissen.

Mot bakgrund av vad utskottet här anfört avstyrks motionerna So32 yrkande 7 (m) och So44 yrkande 1 (kd), som båda yrkar avslag på propositionen.

I motionerna So40 yrkande 6 (fp) och So39 (s) föreslås att det i kap. 2 RF införs en bestämmelse om förbud mot diskriminering av funktionshindrade. Som nämnts i det föregående har konstitutionsutskottet nyligen i annat sammanhang (bet. 1999/2000:KU11) behandlat frågor av samma slag. Utskottet har därvid ställt sig positivt till tanken att förbättra de funktionshindrades möjligheter att uppnå ökad delaktighet och jämlikhet i samhället. Ett sätt att markera betydelsen av detta är att låta frågan komma till tydligare uttryck i regeringsformen. Utskottet konstaterar att det i tilläggsdirektiv till Författningsutredningen (dir. 2000:21) anförs att det finns ett brett stöd för att i

regeringsformen markera de funktionshindrades delaktighet och jämlikhet i samhället men skilda uppfattningar om hur det skall ske. Mot denna bakgrund finns det enligt direktiven anledning att se över frågan. I direktiven anføres vidare att ett starkt skydd för såväl funktionshindrade som andra utsatta grupper bör ske inom ramen för programstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen. Med hänvisning till vad utskottet anfört avstyrks motionerna So40 (fp) och So39 (s) i aktuella delar.

Stockholm den 27 april 2000

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Barbro Hietala Nordlund (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Mats Berglind (s), Inger René (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Tommy Waidelich (s), Mats Einarsson (v), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Kenth Högström (s), Per-Samuel Nisser (m) och Britt-Marie Lindkvist (s).

Avvikande meningar

1. Per Unckel, Inger René, Nils Fredrik Aurelius och Per-Samuel Nisser (alla m) anser att den del av utskottets yttrande som under rubriken Utskottets bedömning börjar med ”I denna del” och slutar med ”avslag på propositionen” bort ha följande lydelse:

Utskottet ställer sig tvekan till propositionens förslag om att ge länsstyrelserna rätt att förelägga vite gentemot de kommuner som av t.ex. resursskäl inte kan tillgodose särskilda behov enligt SoL eller LSS. När det gäller LSS anser utskottet att staten bör ta tillbaka finansieringsansvaret från kommunerna. Det skulle innebära att motiven att införa sanktioner mot kommuner för domstolstrots försvagas allmänt sett. Utskottet vill också framhålla att riksdagen så sent som 1998 beslutat begränsa rätten att anföra förvaltningsbesvär över biståndsbeslut enligt SoL, vilket innebär att omfattningen av domstolstrots inte längre är särskilt stor i praktiken. Utskottet konstaterar också att Lagrådet i sitt yttrande över lagrådsremissen framfört både allvarliga principiella och praktiska invändningar, vilka utskottet instämmer i.

Enligt utskottets mening är det viktiga i detta sammanhang att individen får sin rätt. I detta perspektiv är det inte tillräckligt att länsstyrelsen ges möjlighet att förelägga vite. Mot den bakgrunden avvisar utskottet propositionens förslag i denna del. Regeringen bör enligt utskottets mening återkomma till riksdagen med förslag som ger den enskilda individen möjlighet att få

ekonomisk kompensation från kommunen motsvarande kostnaden för att betala någon annan, t.ex. en privat utförare, som kan tillgodose de aktuella behoven. Omfattningen av en sådan kompensation bör om möjligt fastställas redan i samband med den första domstolsbehandlingen så att enskilda inte behöver driva processer i flera omgångar. Likformighet med de regler som gäller för att erhålla betalning för andra i domstol fastställda fordringar bör enligt utskottets mening så långt möjligt eftersträvas.

Utskottet avstyrker propositionens förslag med hänvisning till vad som anförs i motionerna So32 yrkande 7 (m) och So44 yrkande 1 (kd), som båda yrkar avslag på propositionen.

2. Ingvar Svensson (kd) anser att den del av utskottets yttrande som under rubriken Utskottets bedömning börjar med "I denna del" slutar med "avslag på propositionen" bort ha följande lydelse:

Utskottet konstaterar att Lagrådet i ett yttrande över lagrådsremissen ansett att förslagen var otillräckligt analyserade och att Lagrådet därför avstyrkte att förslagen skulle läggas till grund för lagstiftning. Utskottet finner att regeringen gjort vissa ändringar utifrån Lagrådets synpunkter men vill i motsats till Lagrådet lagreglera länsstyrelsens roll i förhållande till kommuner och landsting beträffande de i propositionen föreslagna ändringarna i LSS och SoL, vilket enligt propositionen inte innebär någon stor förändring i förhållande till vad som gäller sedan tidigare.

Utskottet skulle gärna se att domstolstrots beträffande icke verkställd men beslutad insats snarast kunde regleras i lag. Propositionens förslag bör enligt utskottets mening inte läggas till grund för lagstiftning. Utskottet avstyrker propositionens förslag med hänvisning till vad som anförs i motionerna So44 yrkande 1 (kd) och So32 yrkande 7 (m), som båda yrkar avslag på propositionen.

3. Ingvar Svensson (kd) och Helena Bargholtz (fp) anser att den del av utskottets yttrande som under rubriken Utskottets bedömning börjar med "Med hänvisning till" och slutar med "aktuella delar" bort ha följande lydelse:

Med hänvisning till vad utskottet anfört avstyrks motionerna So40 yrkande 6 delvis (fp) och So39 (s).

I likhet med motionärerna som står bakom fp-motionen anser utskottet att Sverige bör arbeta för att Europarådet breddar diskrimineringsförbudet i Europakonventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna så att det blir ett generellt diskrimineringsförbud som även omfattar människor med funktionshinder. En sådan förändring skulle som anförs i motionen ha större betydelse än en ändring i regeringsformen, eftersom det inom Europarådets område finns en domstol som uttolkar bestämmelserna i konventionen och ger dem koncretion och slagkraft.

Mot denna bakgrund anser utskottet att att fp-motionen So40 yrkande 6 i denna del bör tillstyrkas.

Till socialutskottet	1
Utskottet	1
Propositionens innehåll i huvuddrag.....	1
Bakgrund.....	1
Närmare om propositionens innehåll	3
Åtgärder mot domstolstrots och den kommunala självstyrelsen	5
Åtgärder mot diskriminering av personer med funktionshinder	6
Motionerna.....	7
Utskottets bedömning	8
Avvikande meningar.....	10