

Förord

Statsrådet Britta Lejon uppdrog den 21 september 1999 åt regeringsrådet Sigvard Holstad att biträda Justitiedepartementet med att utreda frågan om hur ett sanktionssystem bör utformas som gör det möjligt att motverka kommunalt domstolstrots. I förevarande promemoria redovisas utredningens överväganden och förslag.

I arbetet har stadsjuristen Marie-Louise Kraft tjänstgjort som sekreterare.

Uppdraget är härmed avslutat.

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 9 |
| Förkortningar | 15 |
| Författningsförslag | 17 |
| I BAKGRUND | |
| 1 Uppdraget | 29 |
| 1.1 Allmän bakgrund till utredningsuppdraget..... | 29 |
| 1.2 Utgångspunkterna för uppdraget | 31 |
| 1.3 Begreppen domstolstrots och lagtrots..... | 31 |
| 2 Tidigare utredningar m.m..... | 35 |
| 2.1 Kommunalbot (SOU 1989:64) | 35 |
| 2.2 Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots (SOU 1993:109) | 37 |
| 2.3 Kommunalt domstolstrots och lagtrots – ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighets- prövning (Ds 1995:27)..... | 42 |
| 2.4 Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder (SOU 1999:21)..... | 43 |
| 2.5 Regeringens proposition 1999/2000:79 | 44 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3 | Regleringen av den kommunala verksamheten | 51 |
| 3.1 | Inledning | 51 |
| 3.2 | Regeringsformen (RF) | 51 |
| 3.3 | Kommunallagen | 56 |
| 3.3.1 | Kompetensfördelningen mellan de kommunala organen | 58 |
| 3.4 | Kompetensutvidgande lagar och speciallagstiftning .. | 59 |
| 4 | Kontroll av kommunal verksamhet | 63 |
| 4.1 | Allmänt om intern och extern kontroll av kommuner och landsting | 63 |
| 4.2 | Intern kontroll | 63 |
| 4.2.1 | Kommunrevisionsutredningen (SOU 1998:71) | 64 |
| 4.3 | Extern kontroll | 65 |
| 4.3.1 | Domstolskontrollen | 65 |
| 4.3.2 | Centrala och regionala tillsynsmyndigheter | 66 |
| 4.3.3 | JO:s och JK:s tillsyn | 68 |
| 5 | Sanktioner | 69 |
| 5.1 | Allmänt om sanktioner | 69 |
| 5.2 | Sanktioner mot kommuner och landsting | 69 |
| 5.3 | Sanktioner mot förtroendevalda och anställda | 74 |
| 6 | Förekomsten av domstolstrots | 79 |
| 6.1 | Avgöranden i mål om laglighetsprövning | 80 |
| 6.1.1 | Kommunalansvarsutredningens kartläggning | 80 |
| 6.1.2 | Utredningens undersökning | 83 |
| 6.2 | Avgöranden i mål där det anförts förvaltningsbesvär | 85 |

II ÖVERVÄGANDEN

| | | |
|-----------|---|------------|
| 7 | Utsökningsbalkens tillämplighet vid verkställighet av förvaltningsdomstols dom | 95 |
| 7.1 | Inledning | 96 |
| 7.2 | Utsökningsbalkens tillämpningsområde | 96 |
| 7.3 | Utmätning av kommunal egendom | 97 |
| 7.4 | Annan verkställighet än utmätning | 99 |
| 8 | Några utgångspunkter | 107 |
| 8.1 | Inledning | 107 |
| 8.2 | Behovet av åtgärder för att motverka domstols- trots | 109 |
| 8.3 | Ett generellt sanktionssystem eller andra åtgärder .. | 111 |
| 9 | Några åtgärder som övervägts av tidigare utredningar.... | 115 |
| 10 | Anmälningsskyldighet för revisorerna | 119 |
| 11 | Domstolstrots inom området för laglighetsprövning..... | 123 |
| 11.1 | Inledning | 124 |
| 11.2 | Kommunala besluts verkställbarhet..... | 128 |
| 11.3 | Överträdelser av verkställighetsförbud..... | 130 |
| 11.4 | Rättelse av verkställighet..... | 138 |
| 12 | Domstolstrots inom verksamhetsområdet för LSS..... | 149 |
| 13 | Domstolstrots inom socialtjänsten..... | 163 |
| 14 | Ekonomiska konsekvenser | 169 |
| 15 | Ikraftträdande m.m. | 171 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 16 | Författningskommentar | 173 |
| 16.1 | Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900) | 173 |
| 16.2 | Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620) | 178 |
| 16.3 | Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade..... | 179 |

BILAGOR:

| | | |
|----------|---|-----|
| Bilaga 1 | Utgångspunkterna för uppdraget | 183 |
| Bilaga 2 | Utdrag ur tidigare utredningars lagförslag..... | 187 |
| Bilaga 3 | Utredningens brev..... | 209 |
| Bilaga 4 | Enkät | 211 |
| Bilaga 5 | RSV:s yttrande..... | 215 |

Sammanfattning

Redan i mitten av 1980-talet uppmärksammades i den allmänna debatten att kommuner och landsting i några fall hade satt sig över avgöranden av förvaltningsdomstolar i mål där de varit parter. Agerandet kom att kallas domstolstrots. Till en början stod avgöranden som rörde kompetensöverskridande beslut angående näringsverksamhet i förgrunden. Så småningom kom emellertid uppmärksamheten att mer riktas på domar som rörde s.k. rättighetslagar. Det hände nämligen i ökande utsträckning att domar som innebar att en kommun eller ett landsting skulle tillhandahålla en viss social förmån inte verkställdes eller verkställdes med betydande fördröjning.

Mot denna bakgrund har frågan om hur domstolstrots skall motverkas utretts vid flera tillfällen inom ramen för det statliga utredningsväsendet. När utredningarna ännu i september 1999 inte hade lett till några lagstiftningsåtgärder tillsattes denna enmansutredning. Uppdraget har varit att göra en rättslig analys av hur ett sanktionssystem bör utformas som gör det möjligt att motverka kommunalt domstolstrots.

För att få ett underlag för att bedöma bl.a. behovet av åtgärder har utredningen genomfört vissa undersökningar angående hur vanligt det är att kommuner och landsting sätter sig över domstolarnas avgöranden och vilka verksamhetsområden som berörs av detta. Undersökningarna tyder på att domstolstrots i någon utsträckning förekommer endast på ett fåtal avgränsade områden. Det område där de flesta fallen förekommit är det som regleras genom lagstiftningen angående funktionshindre (LSS-området). Här har domstolstrotset vanligen bestått i att vederbörande kommun eller landsting dröjt alltför länge med att fullgöra sina

skyldigheter enligt domen. Även inom socialtjänsten har fall förekommit men endast ett mindre antal. Därutöver har från tid till annan förekommit ett fåtal fall inom den s.k. fria sektorn, dvs. den kommunala verksamhet som i huvudsak grundar sig på bestämmelser i kommunallagen. En del av dessa fall har rört överträdelser av förbud av domstol att verkställa ett kommunalt beslut som bedömts som olagligt. Andra fall har rört underlåtenhet att rätta verkställigheten när ett redan verkställt beslut upphävts av domstol.

De bakomliggande skälen till förekommande fall av domstolstrots har visat sig vara mycket olika. Såvitt gäller domar på LSS-området torde bristande ekonomiska resurser ha varit den dominerande orsaken men även bristande rutiner och okunnighet tycks ha haft betydelse. På övriga områden har domstolstrotset såvitt framkommit i regel berott på någon form av tredska.

Mot den nu angivna bakgrunden har utredningen inte velat förorda någon sanktion med generell tillämpning på alla typer av domstolstrots. I stället har utredningen för vart och ett av de nämnda områdena utarbetat förslag till bestämmelser angående särskilda sanktioner. Därutöver föreslås vissa andra regeländringar som också syftar till att motverka att domstolstrots förekommer.

I likhet med tidigare utredningar har utredningen inte velat föreslå ökade möjligheter att straffa förtroendevalda och tjänstemän eller att ålägga dem skadeståndsansvar. Utredningen hänvisar här bl.a. till kommunaldemokratiskt grundade skäl, t.ex. rådande svårigheter att rekrytera personer som är villiga att åta sig förtroendeuppdrag. Utredningen har också på principiella grunder avvisat tanken på att motverka domstolstrots genom åtgärder som riktas direkt mot fullmäktige. Även på den punkten överensstämmer utredningens ståndpunkt med tidigare utredningars.

Ett av utredningens förslag vid sidan av dem som gäller nya sanktioner rör de kommunala revisorernas verksamhet. I den mån det behövs för att motverka domstolstrots får revisorerna enligt detta förslag vidgade möjligheter att granska ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda. De åläggs också en anmälningsskyldighet gentemot berörd nämnd och fullmäktige när de upptäckt att domstolstrots förekommit. Denna skyldighet

aktualiseras vid alla typer av domstolstrots.

För att motverka domstolstrots som gäller domstolsavgöranden inom området för laglighetsprövning föreslår utredningen utöver sanktionsbestämmelser nya regler om när verkställighet av kommunala beslut får ske och om rättelse av verkställighet.

Den föreslagna bestämmelsen om när verkställighet får ske rör beslut som överklagas genom ansökan om laglighetsprövning. Enligt bestämmelsen får ett sådant beslut verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar däremot. Bestämmelsen torde visserligen återspegla den praxis som i regel tillämpas i dag. Enligt utredningens mening kan emellertid en uttrycklig bestämmelse av denna innebörd minska risken för verkställighet som måste återgå och därmed också risken för domstolstrots i form av underlåtenhet att se till att återgång sker.

När det gäller rättelse av verkställighet av beslut som upphävts av domstol föreslås ett förtydligande tillägg till nu gällande regel i 10 kap. 15 § kommunallagen. Enligt detta tillägg skall beslut om sådan rättelse meddelas utan oskäligt dröjsmål. Syftet med tillägget är – förutom att det skall motverka långsam handläggning – att det skall klart framgå att ett formligt beslut måste meddelas angående frågan om rättelse.

När det gäller frågan om att införa sanktioner mot domstolstrots inom den fria sektorn framhåller utredningen att det domstolstrots som förekommit där, såvitt känt, gällt överträdelse av verkställighetsförbud eller underlåtenhet att rätta verkställigheten när ett redan verkställt beslut upphävts. Antalet belagda fall av domstolstrots är visserligen inte stort. Det finns emellertid anledning att anta att det verkliga antalet kan vara större. Härtill kommer att det domstolstrots det här gäller genomgående innefattar ett verkligt inslag av tredska och därmed är särskilt skadligt för den allmänna tilltron till myndigheterna. Mot denna bakgrund anser utredningen att en särskild sanktion bör införas för att motverka domstolstrots i form av överträdelse av verkställighetsförbud och av underlåtenhet att ta upp frågan om rättelse till behandling.

Utredningen förordar här en vitessanktion som är riktad mot beslutsfattarna personligen. Utredningsförslaget innebär att det i

10 kap. kommunallagen skall införas bestämmelser angående den nya vitessanktionen. Enligt dessa bestämmelser kan en förvaltningsdomstol som beslutar att ett överklagat beslut tills vidare inte får verkställas också vid vite förbjuda samtliga ledamöter och ersättare i berörd nämnd att vidta åtgärd som strider mot förbudet. Avser verkställighetsförbudet ett beslut av fullmäktige skall vitesbeslutet riktas mot samtliga ledamöter och ersättare i styrelsen eller annan nämnd som är ansvarig för verkställigheten.

Vidare innebär förslaget att det i 10 kap. 15 § kommunallagen öppnas möjlighet att förelägga samtliga ledamöter i berörd nämnd vid vite att i nämnden inom viss tid väcka frågan om rättelse av det slag som avses i paragrafen. Gäller rättelsen ett beslut av fullmäktige kan styrelsens ledamöter föreläggas att i styrelsen väcka frågan om att göra en framställning till fullmäktige angående rättelse.

Den 1 juli 2000 trädde ändringar i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och socialtjänstlagen (SoL) i kraft. Ändringarna är avsedda att motverka domstolstrots inom dessa lagars tillämpningsområden. De innebär bl.a. att länsstyrelsen får förelägga en kommun eller – i vissa fall – ett landsting vid vite att avhjälpa brister i verkställigheten av en lagakraftäggande dom som ger en enskild rätt till vissa förmåner enligt någon av lagarna. När lagändringarna antogs förutsattes att frågan om åtgärder mot domstolstrots skulle övervägas på nytt – även såvitt gäller LSS-området och socialtjänsten – när resultatet av detta utredningsarbete föreligger. Mot den bakgrunden har utredningen övervägt behovet av och utformningen av åtgärder även såvitt gäller dessa områden.

När det gäller behovet av åtgärder mot domstolstrots på LSS-området anser utredningen att det är mycket som talar för att det bör finnas tillgång till en särskild sanktion. I fråga om domstolstrots inom socialtjänstens område konstaterar utredningen att behovet av en sanktion är betydligt mindre. Detta hindrar dock inte att det från allmän synpunkt kan anses föreligga ett behov även här.

Utredningen anser liksom tidigare utredningar att en sanktion på de båda berörda sociala områdena skall vara riktad mot

kommunen eller landstinget som juridisk person. Med denna utgångspunkt ställs man enligt utredningen inför valet mellan att behålla den nyligen införda vitessanktionen eller att ersätta den med en sanktionsavgift. Utredningen anser att en sanktionsavgift sannolikt skulle utgöra ett bättre vapen mot domstolstrots än vitessanktionen. Samtidigt framhålls emellertid att det först efter någon tids erfarenheter från den praktiska tillämpningen kan säkert sägas om framförda invändningar mot vitessystemet har en sådan tyngd att det bör avvecklas och eventuellt ersättas med en ordning med sanktionsavgifter.

Mot denna bakgrund har utredningen övervägt hur ett system med sanktionsavgifter skulle kunna utformas och även utarbetat ett förslag till lagändringar som ett sådant system skulle kräva.

I fråga om både LSS-området och socialtjänstens område innebär förslaget att den nyligen införda vitessanktionen ersätts med en sanktionsavgift. Avgiften kan drabba kommuner eller landsting som dröjer alltför länge med att verkställa domar angående insatser enligt LSS. Inom socialtjänsten kan avgiften drabba kommuner som inte fullgör sina förpliktelser enligt domar angående förmåner enligt SoL. Länsstyrelsen får i uppgift att hos länsrätten väcka talan mot vederbörande kommun eller landsting angående skyldighet att betala sanktionsavgift. Sanktionsavgiften får bestämmas till lägst 10 000 kr. och högst 1 000 000 kr. Den får inte dömas ut vid obetydliga försummelser.

Förkortningar

| | |
|------|---|
| bet. | Betänkande |
| BrB | Brottsbalken |
| dir. | Direktiv |
| Ds | Departementsskrivelse |
| FPL | Förvaltningsprocesslagen (1971:291) |
| FT | Förvaltningsrättslig tidskrift |
| HD | Högsta domstolen |
| JK | Justitiekanslern |
| JO | Justitieombudsmannen |
| JuU | Justitieutskottet |
| kap. | Kapitel |
| KFM | Kronofogdemyndigheten |
| KomL | Kommunallagen |
| KU | Konstitutionsutskottet |
| LOA | Lagen (1994:260) om offentlig anställning |
| LSS | Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade |
| mot. | Motion |
| NJA | Nytt Juridiskt Arkiv |

| | |
|-------|--------------------------------|
| prop. | Proposition |
| RB | Rättegångsbalken |
| rskr. | Riksdagsskrivelse |
| RSV | Riksskatteverket |
| RÅ | Regeringsrättens årsbok |
| SFS | Statens författningssamling |
| SkL | Skadeståndslagen (1972:207) |
| SoL | Socialtjänstlagen (1980:620) |
| SOU | Statens offentliga utredningar |
| UB | Utsökningsbalken |

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)¹

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900) dels att 9 kap. 9 och 10 §§ och 10 kap. 15 § skall ha följande lydelse,

dels att i 10 kap. skall införas fem nya paragrafer, 14 a och 14 b §§ samt 16–18 §§, av följande lydelse,

dels att före 10 kap. 14 a, 14 b och 16 §§ skall införas nya rubriker av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

9 §²

Revisorerna granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. De granskar på samma sätt, genom de revisorer eller lekmannarevisorer som utsetts i företag enligt 3 kap. 17 och 18 §§, även verksamheten i de företagen.

Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

¹ Lagen omtryckt 2000:277.

² Senaste lydelse 1999:621.

Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om brott av förmögenhetsrättslig karaktär skall de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden finner att det föreligger misstanke *om brott* och inte utan oskäligt dröjsmål vidtar åtgärder, är revisorerna skyldiga att rapportera nämndens agerande till fullmäktige.

Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om *att* brott av förmögenhetsrättslig karaktär *förövats eller om att förvaltningsdomstols avgörande åsidosatts* skall de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden finner att det föreligger misstanke *som nu sagts* och inte utan oskäligt dröjsmål vidtar åtgärder, är revisorerna skyldiga att rapportera nämndens agerande till fullmäktige.

10 §

Revisorernas granskning omfattar inte ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild i andra fall än när handläggningen av sådana ärenden har vållat kommunen eller landstinget ekonomisk förlust eller när granskningen sker från allmänna synpunkter.

Revisorernas granskning omfattar inte ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild i andra fall än

1. när handläggningen av sådana ärenden har vållat kommunen eller landstinget ekonomisk förlust,

2. när granskningen gäller hur nämnderna verkställer avgöranden av förvaltningsdomstolar, eller

3. när granskningen sker från allmänna synpunkter.

10 kap.*Förutsättningar för verkställighet**14 a §*

Ett beslut som kan överklagas enligt bestämmelserna i detta kapitel får verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar däremot.

*Verkställighetsförbud**14 b §*

Om allmän förvaltningsdomstol beslutar att ett överklagat beslut tills vidare inte får verkställas (verkställighetsförbud), får domstolen även vid vite förbjuda samtliga ledamöter och ersättare i berörd nämnd att vidta åtgärd som strider mot förbudet.

Om verkställighetsförbudet avser ett beslut av fullmäktige skall vitesbeslutet riktas mot samtliga ledamöter och ersättare i styrelsen eller annan nämnd som är ansvarig för verkställigheten.

15 §

Om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som har vunnit laga kraft och om

Om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som har vunnit laga kraft och om

beslutet redan har verkställts, skall det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den utsträckning som det är möjligt.

beslutet redan har verkställts, skall det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den utsträckning det är möjligt. *Beslut angående rättelse skall meddelas utan oskäligt dröjsmål.*

På begäran av enskild part i målet om laglighetsprövning får allmän förvaltningsdomstol vid vite förelägga samtliga ledamöter i berörd nämnd att i nämnden inom viss tid väcka frågan om rättelse enligt första stycket.

Om rättelsen gäller ett beslut av fullmäktige, skall föreläggandet riktas mot samtliga ledamöter i styrelsen och avse skyldighet att i styrelsen väcka frågan om en framställning till fullmäktige angående rättelse.

Övriga bestämmelser

16 §

Vite som sätts ut med stöd av 14 b eller 15 § skall bestämmas till ett belopp som är lika stort för samtliga adressater.

Vite får inte sättas ut som löpande vite.

17 §

Frågor om att döma ut vite enligt 14 b § prövas på yrkande av enskild part i målet om laglighetsprövning.

Frågor om att döma ut vite enligt 15 § prövas av länsrätt på yrkande av part som ansökt om vitesföreläggandet.

18 §

Ett vite som dömts ut får inte förvandlas till fängelse.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (1980:620)¹
dels att 68 a § skall upphöra att gälla,
dels att 74 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas nya paragrafer 76 a–76 d §§
och närmast före dessa en ny rubrik av följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

74 §²

Länsstyrelsens beslut i ärenden om tillstånd enligt 69 §, om föreläggande eller förbud enligt 70 §, om omhändertagande av personakt enligt 70 c § *och beslut om avslag på en begäran om vitesföreläggande enligt 68 a §* får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I fråga om överklagande av länsstyrelsens beslut enligt 70 b § gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100).

Länsstyrelsens beslut i ärenden om tillstånd enligt 69 §, om föreläggande eller förbud enligt 70 § *och* om omhändertagande av personakt enligt 70 c § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I fråga om överklagande av länsstyrelsens beslut enligt 70 b § gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100).

Länsstyrelsens beslut om föreläggande eller förbud enligt 70 § och om omhändertagande av personakt enligt 70 c § samt domstols motsvarande beslut gäller omedelbart. Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om omhändertagande av personakt.

¹ Lagen omtryckt 1988:871.

² Senaste lydelse 2000:525.

*Särskild avgift**76 a §*

En kommun, som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla bistånd enligt 6 b eller 6 f §, som någon enligt en lagakraftvunnen dom är berättigad till får åläggas att betala en särskild avgift.

Avgiften tillfaller staten.

76 b §

Den särskilda avgiften fastställs till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor.

När avgiftens storlek fastställs skall särskilt beaktas hur länge dröjsmålet pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara.

Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl för det. I ringa fall skall någon avgift inte tas ut.

76 c §

Frågor om särskild avgift prövas av länsrätten efter ansökan av länsstyrelsen.

76 d §

Särskild avgift får dömas ut bara om ansökan enligt

*76 c § delgetts kommunen
inom två år från det att domen
angående biståndet vunnit
laga kraft.*

Denna lag träder i kraft den ...

Äldre bestämmelser gäller dock när fråga är om dröjsmål med verkställighet av domar som meddelats före lagens ikraftträdande.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

dels att 26 a § skall upphöra att gälla,

dels att 27 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas nya paragrafer 28 a–28 d §§ och närmast före dessa en ny rubrik av följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 §¹

Beslut av en sådan nämnd som avses i 22 § eller av länsstyrelsen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om beslutet avser

- | | |
|--|--|
| <p>1. insatser för en enskild enligt 9 §, 2. utbetalning till någon annan enligt 11 §, 3. återbetalning enligt 12 §, 4. förhandsbesked om rätt till insatser enligt 16 § andra stycket, 5. tillstånd till enskild verksamhet enligt 23 §, 6. föreläggande eller återkallelse av tillstånd enligt 24 §, <i>eller</i> 7. <i>avslag på en begäran om vitesföreläggande enligt 26 a §.</i></p> | <p>5. tillstånd till enskild verksamhet enligt 23 §, <i>eller</i> 6. föreläggande eller återkallelse av tillstånd enligt 24 §.</p> |
|--|--|

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut i frågor som avses i första stycket 1–6 gäller omedelbart. Länsrätten eller kammarrätten får dock förord-

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. Länsrätten eller kammarrätten får dock förordna att

¹ Senaste lydelse 2000:526.

na att dess beslut skall gälla först sedan det vunnit laga kraft.

dess beslut skall gälla först sedan det vunnit laga kraft.

Särskild avgift

28 a §

En kommun eller ett landsting som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt 9 §, som någon enligt en lagakraftvunnen dom är berättigad till, får åläggas att betala en särskild avgift.

Avgiften tillfaller staten.

28 b §

Den särskilda avgiften fastställs till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor.

När avgiftens storlek fastställs skall särskilt beaktas hur länge dröjsmålet pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara.

Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl för det. I ringa fall skall någon avgift inte tas ut.

28 c §

Frågor om särskild avgift prövas av länsrätten efter ansökan av länsstyrelsen.

28 d §

*Särskild avgift får dömas
ut bara om ansökan enligt
28 c § delgetts kommunen
eller landstinget inom två år
från det att domen angående
insatsen har vunnit laga kraft.*

Denna lag träder i kraft den ...

Äldre bestämmelser gäller dock när fråga är om dröjsmål med verkställighet av domar som meddelats före lagens ikraftträdande.

I BAKGRUND

1 Uppdraget

1.1 Allmän bakgrund till utredningsuppdraget

Frågan om det bör införas särskilda sanktioner för att säkerställa att kommuner och landsting följer lagar och rättar sig efter domar har på senare år behandlats i olika utredningar.

Kommunalansvarsutredningen föreslog i sitt betänkande Kommunalbot (SOU 1989:64) en ny sanktionstyp som var riktad mot felande kommuner och landsting som sådana. Förslaget mötte emellertid kraftig kritik från remissinstanserna och ledde inte till någon lagstiftning.

I samband med behandlingen av förslaget till ny kommunallag anförde Konstitutionsutskottet (KU) att det var angeläget att frågorna om ett sanktionssystem fick sin lösning snarast (prop. 1990/91:117, bet. 1990/91:KU38). Utskottet förordade därför att regeringen på lämpligt sätt skulle bereda dessa frågor.

Lokaldemokratikommittén fick i 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 kommunalt domstolstrots och lagtrots. I delbetänkandet Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots (SOU 1993:109) lade kommittén fram förslag som i första hand gick ut på att kommuner och landsting ålades att själva vidta åtgärder mot

domstolstrots och lagtrots. För vissa former av domstolstrots i samband med laglighetsprövning kompletterades dessa åtgärder med ett personligt vitesansvar. I fråga om domstolstrots i samband med förvaltningsbesvär föreslogs en möjlighet att rikta vitesförelägganden mot kommuner och landsting. Även detta utredningsförslag mötte motstånd vid remissbehandlingen. Det föranledde inga lagstiftningsåtgärder.

Däremot utreddes delar av förslaget vidare i departementspromemorian Kommunalt domstolstrots och lagtrots (Ds 1995:27). I denna promemoria föreslås visst personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning. Förslaget har inte genomförts.

Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder lade i mars 1999 fram betänkandet Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder (SOU 1999:21). Ett av förslagen gällde åtgärder för att motverka kommunalt trots mot domar enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS och socialtjänstlagen (1980:620), SoL. Betänkandet har sedermera lagts till grund för ändringar i LSS och SoL. Ändringarna innebär att vissa vites-sanktioner införts på de berörda områdena (se vidare avsnitt 2.4 och 2.5).

KU har vid flera tillfällen under 1990-talet avstyrkt motioner som behandlar kommunalt domstolstrots och lagtrots med hänvisning till att beredning av frågorna pågår i regeringskansliet (se exempelvis bet. 1993/94:KU40, bet. 1995/96:KU9 och 1997/98:KU13). Senast våren 1999 avstyrkte KU några motioner med denna motivering (bet. 1998/99:KU21). Utskottet ansåg vid detta tillfälle att det är otillfredsställande att rättigheter som är baserade på s.k. rättighetslagstiftning – dvs. lagstiftning som ger enskilda rätt till en viss insats – inte alltid kommer de berättigade till del. Utskottet hade därför principiellt inte något emot att sådana sanktioner införs som är ägnade att motverka kommunalt domstols- eller lagtrots, men pekade på att utformningen av ett sådant system är en grannlaga fråga där avvägningar måste göras i fråga om bl.a. mot vem sanktionerna skall riktas – enskilda förtroendevalda, den aktuella nämnden kollektivt eller kommunen

– och hur kännbara de skall vara. Hänsyn måste också tas till den kommunala självstyrelsen.

1.2 Utgångspunkterna för uppdraget

Utredaren har fått i uppdrag att göra en rättslig analys av hur ett sanktionssystem bör utformas som gör det möjligt att motverka kommunalt domstolstrots. I uppdraget ligger att avvägningar skall göras 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. Utredaren bör även försöka klarlägga i vilken mån utskökningsbalkens bestämmelser kan användas för att få en dom av förvaltningsdomstol verkställd.

I en promemoria som upprättats den 21 september 1999 inom Justitiedepartementet anges utgångspunkterna för detta uppdrag. Promemorian bifogas som *bilaga 1*.

1.3 Begreppen domstolstrots och lagtrots

Det har gjorts olika försök att precisera begreppen kommunalt domstolstrots och lagtrots. Redan år 1986 i en artikel i Förvaltningsrättslig tidskrift¹ diskuterade Riberdahl begreppen. Han pekade på att det i intetdera fallet rörde sig om någon vedertagen juridisk terminologi eller några exakta beskrivningar. Enligt Riberdahl torde emellertid domstolstrots syfta på de fall då en kommun sätter sig över förvaltningsdomstols dom eller inhibitionsbeslut, medan lagtrots antas ha en mer vidsträckt betydelse och omfatta bl.a. sådana olagligheter som på grund av att besluten vinner laga kraft i viss utsträckning kan förvandlas till ”lagliga” beslut.

¹ FT 1986, s. 103.

Lokaldemokratikommittén definierade begreppet domstolstrots enligt följande.²

Med uttrycket domstolstrots avser vi i fortsättningen handlande eller underlåtenhet från fullmäktige eller en nämnd i en kommun eller ett landsting som innebär, dels i mål om laglighetsprövning att en dom genom vilken ett kommunalt beslut har upphävts inte respekteras eller att ett beslut om verkställighetsförbud negligeras, dels i förvaltningsmål att ett åläggande i en dom eller i ett beslut inte följs eller att en social förmån som en domstol har tillerkänt en enskild inte tillhandahålls. Till domstolstrots hänför vi också underlåtenhet från ett kommunalt organ att följa föreskrifterna i 10 kap. 15 § kommunallagen om rättelse av verkställigheten, när en förvaltningsdomstol har upphävt ett beslut av organet som redan har verkställts.

Enligt kommittén har som lagtrots betecknats handlande eller underlåtenhet av kommun och landsting som innebär att de medvetet sätter sig över tvingande lagregler av offentligrättslig karaktär. Kommittén avstod från att för egen del försöka definiera begreppet lagtrots eftersom detta bedömdes som mer omfattande och mindre precist än begreppet domstolstrots.

Som framgår av det sagda finns det inte någon vedertagen definition av begreppen domstolstrots och lagtrots. I den allmänna debatten har begreppet domstolstrots i allmänhet använts så snart en kommun eller ett landsting satt sig över en förvaltningsdomstols avgörande. Någon begränsning till rena fall av trots (tredska) har i regel inte gjorts. Vanligen har avsetts fall då verkställigheten av en för den enskilde gynnande dom dröjt eller helt uteblivit, men begreppet har använts även när avgöranden om mål om laglighetsprövning åsidosatts.

Utredningens uppdrag omfattar inte lagtrots utan uteslutande domstolstrots. Utredningen har utgått från att utredningsuppdraget omfattar domstolstrots i den nu angivna vidsträckta meningen,

² SOU 1993:109 s. 29 och 30.

dvs. någon avgränsning till de rena fallen av tredska har inte gjorts.

2 Tidigare utredningar m.m.

I detta kapitel redovisas i korthet tidigare utredningsförslag på området och regeringens proposition 1999/2000:79 med förslag till ändringar i lagen (1993:387), LSS, och socialtjänstlagen (1980:620), SoL. Utredningarnas lagförslag bifogas som *bilaga 2*.

2.1 Kommunalbot (SOU 1989:64)

Vid mitten av 1980-talet förekom en del uppmärksammade fall där kommuner medvetet satte sig över domstolsavgöranden i s.k. kommunalbesvärsmål (numera mål om laglighetsprövning). Bl.a. rörde det sig om överträdelser av verkställighetsförbud som meddelats av förvaltningsdomstol. Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) redovisade i mitten av 1980-talet i beslut som för kännedom överlämnades till regeringen och riksdagen ett antal sådana fall. Det framhölls att det fanns anledning för statsmakterna att vidta lämpliga åtgärder för att förebygga ytterligare överträdelser genom att eliminera brister i lagstiftningen när det gäller möjligheterna till ingripande.

Mot bakgrund av bl.a. vad JO och JK uttalat i de nämnda besluten tillsattes år 1986 den s.k. Kommunalansvarsutredningen. Den särskilda utredaren hade enligt sina direktiv (dir.1986:15) till uppgift att förutsättningslöst undersöka om regelsystemet behövde kompletteras med bestämmelser som motverkade att kommuner och landsting överträdde gränserna för den kommunala kompetensen eller satte sig över domstolarnas avgöranden i kommunalbesvärsmål.

Kommunalansvarsutredningen redovisade i september 1989 sitt uppdrag i betänkandet Kommunalbot (SOU 1989:64). Utredningen hade gjort en undersökning av det befintliga sanktionssystemet i avsikt att erhålla underlag för bedömning av om detta tillräckligt effektivt tillgodosåg att laglydnad och respekt för domstolarnas avgöranden upprätthölls i kommuner och landsting. Undersökningen avsåg straff för tjänstefel, disciplinansvar, uppsägning, avskedande, entledigande, skadestånd, vite, tillsyn, kontroll, statsbidrag, JO:s och JK:s granskning, politiskt ansvar och korporativt ansvar i form av sanktionsavgifter och företagsbot. Utredningen kom fram till att det på vissa håll fanns ett alltför stort spelrum mellan den kommunala verkligheten och lagen samt att det befintliga sanktionssystemet mot kommunala lagöverträdelser inte var effektivt¹. Någon ändring i det befintliga sanktionssystemet föreslogs emellertid inte. Utredningens förslag var att det befintliga sanktionssystemet skulle kompletteras med en ny sanktion, kommunalbot, dvs. en mot kommuner och landsting riktad generell ekonomisk påföljd för fel som innebär ett grovt åsidosättande av vissa föreskrifter i lag eller överträdelser av domstolsbeslut om verkställighetsförbud eller annat förordnande av domstol. De föreskrifter som avsågs var sådana som gäller kommunernas eller landstingens befogenheter eller åligganden. Beloppet för boten skulle vara lägst 100 000 kr och högst 10 miljoner kr. Frågor om åläggande av kommunalbot skulle prövas av kammarrätten efter ansökan av JO. Kommunalboten skulle riktas mot kommunen eller landstinget, inte mot de förtroendevalda personligen som haft det primära ansvaret för handlingen eller underlåtenheten.

Som förebild till lagförslaget stod reglerna om företagsbot i 36 kap. brottsbalken (BrB). En viktig skillnad var dock, att företagsbot utgår om ett brott begåtts, medan kommunalbot skulle kunna utgå så snart en objektivt konstaterad grov lagöverträdelse förelåg. Tillämpningsområdet för kommunalbot skulle omfatta sådana lagar, förordningar och andra föreskrifter som gäller speciellt för

¹ SOU 1989:64 s. 9.

kommuner och landsting. Utanför det sanktionerade området skulle falla föreskrifter som gäller envar, t.ex. alla fastighetsägare eller bilägare. Kommunalboten skulle inte heller gälla vid åsidosättanden av bestämmelser i t.ex. avtalslagen eller köplagen. Frågan om vad som är ett grovt fel skulle bero på en värdering.

Betänkandet remissbehandlades och en sammanställning av remissyttrandena publicerades (Ds 1990:62). Flertalet remissinstanser var kritiska till sanktionen kommunalbot som sådan, men ansåg att någon form av sanktion borde införas, i första hand vid domstolstrots. De remissinstanser som ställde sig negativa pekade bl.a. på att förslaget var för långtgående och skulle innebära väsentliga inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Vissa remissinstanser menade att boten var ett för trubbigt vapen eftersom den i realiteten skulle komma att drabba kommunens medlemmar i stället för de ansvariga politikerna. Också JO:s tillänkta roll väckte kritik. Eftersom fullmäktige inte står under JO:s tillsyn, är JO förhindrad att ingripa i t.ex. sådana fall där fullmäktige fattat ett kompetensöverskridande beslut. Genom det föreslagna systemet med kommunalbot skulle JO få till uppgift att utreda förhållanden och ta initiativ till rättsliga åtgärder på områden, som i alla andra hänseenden ligger utanför JO:s tillsynskompetens. JO:s huvudinvändning mot Kommunalansvarsutredningens förslag var därför att det stod i dålig överensstämmelse med ämbetets roll i rättsordningen.

Förslaget om kommunalbot ledde på grund av den omfattande remisskritiken inte till någon lagstiftning.

2.2 Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots (SOU 1993:109)

Frågan om sanktioner mot s.k. domstolstrots och lagtrots var åter föremål för initiativ i riksdagen i samband med att riksdagen år 1991 behandlade förslaget till ny kommunallag. Konstitutionsutskottet ansåg att det var angeläget att dessa frågor fick sin

lösning snarast och förordade att regeringen beredde dem på lämpligt sätt (bet. 1990/91:KU38 s. 90–92). Under våren 1992 tillsattes den s.k. Lokaldemokratikommittén (dir. 1992:12). Kommittén fick bl.a. till uppgift att slutföra det påbörjade arbetet med att utforma ett sanktionsystem som gör det möjligt att komma till rätta med domstolstrots, lagtrots och liknande överträdelser från kommuners och landstings sida. Kommittén borde därvid överväga bl.a. möjligheten av att införa ett personligt ansvar för de förtroendevalda.

I delbetänkandet Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots (SOU 1993:109) redovisade kommittén sitt uppdrag i denna del.

Med domstolstrots avsåg kommittén såvitt gäller avgöranden i mål om laglighetsprövning att en dom genom vilken ett kommunalt beslut har upphävts inte respekteras eller att ett beslut om verkställighetsförbud negligeras. Följande fyra former av domstolstrots förekom enligt kommittén på detta område. En kommun

- vidhåller beslut som har förklarats olagliga och därför upphävts av en förvaltningsdomstol
- upprepar ett beslut trots en upphävande dom eller fattar ett nytt likartat beslut
- verkställer ett beslut trots att en domstol förordnat om verkställighetsförbud
- rättar inte ett redan verkställt beslut eller rättar inte beslutet i den utsträckning som det är möjligt.

Såvitt gäller förvaltningsmål avsåg kommittén med domstolstrots att ett åläggande i en dom eller i ett beslut inte följs eller att en social förmån som en domstol har tillerkänt en enskild inte tillhandahålls. Kommittén gick inte in på någon närmare bestämning av begreppet lagtrots.

I likhet med Kommunalansvarsutredningen undersökte Lokaldemokratikommittén vilka olika kontrollmöjligheter och sanktioner som finns samt övervägde olika alternativ till skärpta regler. Mot bakgrund av fullmäktiges ställning ansåg kommittén att det inte borde införas några möjligheter att vidta åtgärder direkt mot fullmäktige. En kriminalisering av domstolstrots och lagtrots avvisades av flera skäl. Bl.a. åberopades Åklagarutredningens syn

på de principiella frågorna om kriminalisering. Vidare befarades att en kriminalisering skulle få allvarliga kommunaldemokratiska konsekvenser. Den redan besvärliga situationen vid rekryteringen till kommunala förtroendeuppdrag riskerade att bli ytterligare försämrad vid en kriminalisering av dessa överträdelser. Med hänvisning bl.a. till att skadeståndets funktion främst är reparativ och inte preventiv ansågs inte heller skadestånd vara en lämplig sanktion mot kommunalt domstolstrots och lagtrots.

Inte heller någon utökad statlig tillsyn genom centrala tillsynsmyndigheter var enligt kommittén önskvärd. Man kunde emellertid acceptera utökade tillsynsuppgifter för länsstyrelsen. Detta förutsatte att uppgifterna var begränsade och höll sig inom noga preciserade ramar.

Kommitténs utgångspunkter var dels att de kommunala organen självklart måste acceptera resultatet av domstolarnas laglighetsprövning, dels att medborgarna har rätt att få sina i lag fastställda sociala rättigheter förverkligade. Kommittén framhöll också att den kommunala självstyrelsen såsom den kommer till uttryck i regeringsformen och den Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse måste beaktas. Med dessa utgångspunkter var kommitténs principiella inställning att kommuner och landsting skulle åläggas att själva vidta åtgärder mot domstolstrots och lagtrots.

Huvudförslaget avseende båda formerna av trots var att granskningen av lagligheten i verksamheten inom nämnderna skulle bli en obligatorisk uppgift för de kommunala revisorerna. I kommunallagen skulle vidare uttryckligen anges att nämnderna har rätt att vägra verkställa beslut av fullmäktige som har överklagats eller som är uppenbart olagliga. För vissa former av domstolstrots i samband med laglighetsprövning ansåg kommittén dock dessa åtgärder som otillräckliga. Kommittén föreslog därför dessutom att det skulle införas ett personligt vitesansvar för de förtroendevalda i nämnderna. Förslagen innebar att möjlighet skulle öppnas för förvaltningsdomstolarna att använda vite som påtryckningsmedel för att förhindra domstolstrots. Sålunda skulle verkställighetsförbud kunna förenas med vite och vidare skulle

föreläggande vid vite kunna utfärdas i syfte att framtvinga rättelse för det fall ett redan verkställt beslut upphävts.

Vad avser frågan om åtgärder mot domstolstrots i samband med förvaltningsbesvär föreslogs inget personligt vitesansvar. Enligt kommitténs förslag skulle länsstyrelsen däremot få befogenhet att utfärda ett föreläggande vid vite, riktat mot kommunen eller landstinget, för att förmå adressaten att inom rimlig tid verkställa domstolsbeslut om insatser för enskilda enligt SoL och LSS. Föreläggande vid vite skulle dock få utfärdas endast undantagsvis, t.ex. när underlåtenheten att verkställa beslutet berott på ren tredska. Att föreläggandets adressater här var kommuner och landsting och inte de förtroendevalda motiverades med att domstolstrots inom det specialreglerade området många gånger inte berodde på tredska från de förtroendevaldas sida utan på faktisk resursbrist och på att uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna var oklar. Kommittén ansåg därför att det skulle vara orimligt med ett personligt vitesansvar i dessa fall.

Kommitténs huvuduppgift var att föreslå åtgärder som skulle förstärka den lokala demokratin. Detta uppdrag stod i visst motsatsförhållande till uppdraget att föreslå åtgärder mot kommunalt domstolstrots och lagtrots. Kommittén hyste därför stor tveksamhet mot att föreslå sanktioner mot domstolstrots i samband med förvaltningsbesvär. Kommittén anförde bl.a. att det var fråga om ett grundläggande problem som avser fördelningen av uppgifter och juridiskt och ekonomiskt ansvar mellan de statliga myndigheterna och domstolarna å ena sidan och kommuner och landsting å den andra. ”Ytterst handlar det om vilket innehåll den kommunala självstyrelsen skall ha och hur den lokala demokratin värderas.” Kommittén menade också att det egna förslaget i väsentliga delar dels stred mot principen om kommunalt självbestämmande, dels inte förde utvecklingen mot lokal demokrati i rätt riktning. Vidare anförde kommittén att det behövdes andra och mera övergripande åtgärder än införande av sanktioner för att nå en hållbar och långsiktig lösning på problemen.

Lokaldemokratikommitténs delbetänkande remissbehandlades och en sammanställning av remissyttrandena publicerades (Ds 1994:103).

Totalt 47 instanser yttrade sig över förslaget. Av dessa tillstyrkte 18 i princip huvuddelen av förslagen. 27 av de övriga avstyrkte eller var tveksamma till flertalet av förslagen. JO ansåg att förslagen var ett betydelsefullt steg framåt och tillstyrkte därför dessa i huvudsak. Svenska Kommunförbundet var negativt till förslagen och betonade att erfarenheten visar att det är sällsynt att kommunerna medvetet sätter sig över reglerna om den kommunala kompetensen eller domstolsavgöranden och att det därför inte behövdes något heltäckande förslag. Förbundet delade dock utredningens grundsyn i fråga om lämpligt sanktionssystem och anförde att det föreslagna systemet kunde tjäna som utgångspunkt för vidare bedömningar men var alltför komplicerat för att läggas till grund för lagstiftning. De Handikappades Riksförbund ansåg bl.a. att betänkandet i konflikten mellan kommunal självstyrelse och respekt för lagen alltför enögt försvarat den kommunala självstyrelsen. En majoritet av remissinstanserna godtog att det beträffande trots mot verkställighetsförbud infördes ett personligt vitesansvar. När det gällde förslaget om vitesansvar vid underlåten eller otillräcklig rättelse godtogs detta av ungefär hälften av remissinstanserna. Däremot avstyrkte flertalet, däribland samtliga kommuner, kommitténs förslag om att införa ett sanktionssystem för domstolstrots och lagtrots i samband med förvaltningsbesvär. Flera av remissinstanserna ansåg att denna fråga borde anstå till dess att ansvarsförhållandet mellan staten och kommunerna när det gäller att garantera medborgarnas sociala rättigheter har klarlagts.

2.3 Kommunalt domstolstrots och lagtrots – ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning (Ds 1995:27)

Lokaldemokratikommitténs förslag bearbetades inom regeringskansliet och i maj 1995 presenterades departementspromemorian ”Kommunalt domstolstrots och lagtrots – ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning” (Ds 1995:27). Promemorian tog sin utgångspunkt i Lokaldemokratikommitténs betänkande och remissyttrandena över detta. Med hänvisning dels till de mycket splittrade uppfattningarna hos remissinstanserna, dels till att vissa mer grundläggande problem rörande förhållandet mellan staten och kommunerna först borde få sin lösning, valde man att endast ta upp vissa av kommitténs förslag.

I promemorian konstaterades inledningsvis att inte bara tyngdpunkten i den allmänna debatten utan även inriktningen på föreslagna åtgärder sedan mitten av 1980-talet förskjutits från de fall där kommuner och landsting åsidosätter domstolarnas avgöranden i mål om laglighetsprövning, till de fall där de åsidosätter domar i mål som rör förvaltningsbesvär och då främst mål enligt SoL och omsorgslagen (numera LSS). Anledningen till denna förskjutning ansågs bero dels på det ökade inslaget av s.k. rättighetslagstiftning, dels på den alltmer besvärliga ekonomiska situation som många kommuner och landsting befann sig i. Det betonades att det utifrån rättsstatlig utgångspunkt inte var acceptabelt att offentliga organ inte följer lagar och domstolsavgöranden. Ytterligare sanktionsmöjligheter ansågs behövas.

I promemorian föreslogs ett personligt vitesansvar vid domstolstrots i samband med mål om laglighetsprövning. Förslaget överensstämde i väsentliga delar med Lokaldemokratikommitténs förslag. Enligt promemorian var en ytterligare kriminalisering av domstolstrots och lagtrots inte önskvärd. En ökad statlig kontroll av och tillsyn över kommunerna borde undvikas. Förslaget om obligatorisk laglighetsgranskning av nämndernas verksamhet

borde avvakta en mer omfattande och genomgripande översyn av den kommunala revisionens ställning och arbetsuppgifter. Lokaldemokratikommitténs förslag att lagreglera nämndernas rätt att vägra verkställa beslut borde inte genomföras. Frågan om att införa ett sanktionssystem för domstolstrots och lagtrots i samband med förvaltningsbesvär samt den närmare utformningen av ett sådant system borde avvakta till dess att ansvarsförhållandet mellan staten och kommunerna, när det gäller att garantera medborgarnas sociala rättigheter, har klarlagts. Det antogs att frågan skulle kunna bli aktualiserad i Socialtjänstkommitténs arbete.

Totalt 30 instanser yttrade sig över departementspromemorian. Förslaget om ett personligt vitesansvar vid trots mot verkställighetsförbud i mål om laglighetsprövning tillstyrktes eller lämnades utan erinran av 19 instanser, däribland JO, JK och Svenska Kommunförbundet. Ungefär hälften av instanserna tillstyrkte eller hade inte någon erinran mot förslaget om ett personligt vitesansvar vid utebliven eller otillräcklig rättelse av upphävda beslut som tidigare hade verkställts. Svenska Kommunförbundet avstyrkte förslaget med hänvisning bl.a. till att förutsättningarna för när rättelse krävs är oklara, vilket medför att det även är oklart när tredska föreligger.

2.4 Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder (SOU 1999:21)

Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder (Bemötandeutredningen) lade i mars 1999 fram betänkandet Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. Ett av förslagen gällde åtgärder för att motverka kommunalt trots mot domar enligt LSS och SoL. Utredningen föreslog att länsstyrelserna skulle få ett ökat tillsynsansvar och möjlighet att förelägga kommuner och landsting vid vite att bygga ut sin service så att den enskilde kunde erbjudas

den insats han eller hon hade rätt till. Länsstyrelsen skulle också kunna förelägga en kommun eller ett landsting att i rimlig tid verkställa domar som gav enskilda rätt till viss insats. Ett sådant föreläggande skulle kunna förenas med vite. Betänkandet har remissbehandlats. De flesta av remissinstanserna ansåg att kommunalt domstolstrots är oacceptabelt och tillstyrkte förslaget i huvudsak. Svenska Kommunförbundet underströk i sitt remissyttrande den allvarliga situation som uppstår när vissa kommuner – om än få – inte verkställer domar bl.a. med hänvisning till bristande resurser. Förbundet anförde att det inte beror på ovilja från kommunernas sida att leva upp till lagens innehåll. En viktig orsak är i stället avsaknaden av fullständig finansiering från statens sida. Också Landstingsförbundet anförde i sitt remissyttrande att det är allvarligt att huvudmännen inte verkställer domar. Landstingsförbundet, som förklarade att man var villig att diskutera detta problem, ansåg emellertid att utredningens förslag inte kunde utgöra utgångspunkt för dessa diskussioner.

2.5 Regeringens proposition 1999/2000:79

Den 2 december 1999 beslutade regeringen att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till ändringar i bl.a. LSS och SoL. Lagförslagen byggde i huvudsak på Bemötandeutredningens förslag. Den 16 december 1999 avgav Lagrådet yttrande över de remitterade lagförslagen. I yttrandet anfördes bl.a. följande (prop. 1999/2000:79 s. 154 f.).

Som framgår av remissen har det länge varit en omdiskuterad fråga hur kommuner som medvetet sätter sig över vad som åvilar dem enligt olika lagbestämmelser skall kunna förmås att fullgöra sina skyldigheter. Detsamma gäller i fråga om kommuners underlåtenhet att följa en lagakraftvunnen dom. Olika förslag till lösning har presenterats men hittills har inget lett till lagstiftning. Förslagen i remissen innebär därför en betydande nyhet. Mot den bakgrunden framstår det som förvånande att det inte av remissen

framgår vilket behov som finns av en särskild reglering på just socialtjänstområdet. Visserligen finns i remissen vissa uppgifter om icke verkställda domar. Någon analys av domarna eller av skälen till att verkställighet inte skett redovisas dock inte. Det kan därför inte bedömas i vad mån den uteblivna verkställigheten berott på t.ex. ändrade förhållanden eller om kommunen eller landstinget annars haft godtagbara skäl för sitt dröjsmål. Inte heller framgår vilka slag av insatser som de icke verkställda domarna avsett eller om det funnits förutsättningar för verkställighet enligt utskottets (UB) regler. Det kan också erinras om att möjligheten att anföra s.k. förvaltningsbesvär över kommunala beslut om bistånd enligt SoL begränsats fr.o.m. 1998, vilket torde medföra ett minskat antal för kommunerna förpliktande domar.

Lagrådet vill vidare framhålla att den normala vägen för att framtvunga verkställighet av en lagakraftvunnen dom är att ansöka om verkställighet enligt UB. Av Högsta domstolens avgörande i NJA 1993 s. 99 framgår att det inte finns några principiella hinder mot att använda detta förfarande för verkställighet av en förvaltningsdomstols dom. En förutsättning är dock att domen är tillräckligt preciserad och innehåller en förpliktelse i den mening ordet har i UB. Innebörden härav när det gäller möjligheterna att verkställa de nu aktuella slagen av domar diskuteras inte i remissen. Enligt Lagrådets mening är det anmärkningsvärt att inte rättsläget analyserats djupare på denna punkt. Detta medför betydande oklarhet i fråga om tillämpningsområdet för de föreslagna bestämmelserna i förhållande till UB:s regler. Det är t.ex. svårt att se varför det skulle behövas en särskild möjlighet till vitesföreläggande när det gäller försörjningsstöd som en enskild förklarats berättigad till (6 b § SoL). Detta synes vara en sådan förpliktelse för kommunen som väl kan verkställas enligt UB. Däremot synes domar om rätt till t.ex. särskilt anpassad bostad eller viss service ofta kunna vara svåra att verkställa enligt UB. Remissförslaget omfattar dock inte endast sådana fall, vilket väcker frågan om de nya reglerna avses kunna tillämpas parallellt med UB i de fall denna också är tillämplig eller om något av de båda regelsystemen avses utesluta det andra. Lagrådet vill vidare framhålla att motsvarande svårigheter som vid verkställighet enligt

UB kan uppstå även vid en handläggning hos länsstyrelsen. Om en dom inte innehåller en tillräckligt preciserad förpliktelse är det knappast möjligt för länsstyrelsen att enbart utfärda ett vitesföreläggande om verkställighet av domen. I fråga om vitesförelägganden krävs att de är preciserade och anger den eller de åtgärder som skall vidtas och tidpunkten härför.

Alternativet är att länsstyrelsen ges befogenhet att ”fylla ut” domen och precisera en konkret förpliktelse som kommunen skall uppfylla senast vid viss tidpunkt. Vad som i denna del är avsikten med remissens lagförslag framgår inte. Det kan här erinras om att utredningsförslaget utgick från en vidare befogenhet för länsstyrelsen. Med en begränsning till fullgörande av lagakraftvunna domar är det nödvändigt att ta ställning till och klargöra vad länsstyrelsens vitesförelägganden lagligen får innehålla och hur förfarandet hos länsstyrelsen förhåller sig till det enligt UB. I det sammanhanget måste även övervägas möjligheterna till överklagande, såväl för kommunen som för den enskilde. Lagrådet anser sammanfattningsvis att förslagen till nya 26 a § LSS och 68 a § SoL är otillräckligt analyserade från juridisk synpunkt och avstyrker att de läggs till grund för lagstiftning.

Lagrådet erinrar om att inom justitiedepartementet getts uppdrag åt en utredare att utreda frågan om hur ett sanktionssystem bör utformas som gör det möjligt att motverka kommunalt domstolstrots.

Den 16 mars 2000 överlämnade regeringen till riksdagen prop. 1999/200:79 ”Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken”. I propositionen föreslås bl.a. att riksdagen skall efter vissa justeringar anta de förslag till lagändringar som behandlats i Lagrådet.

I propositionen anför regeringen beträffande de föreslagna lagändringarna bl.a. följande (prop. s. 82 f.).

Som framgått av den tidigare redogörelsen har det länge funnits ett behov av att göra något åt problemet med att kommuner och landsting trotsar domar som ger den enskilde rätt till en insats enligt LSS och SoL. Svårigheterna att finna en juridiskt hållfast

lösning som dessutom låter sig förenas med principen om den kommunala självstyrelsen har emellertid varit betydande och gjort att problemet kvarstått år efter år till stort förfång för bl.a. funktionshindrade personer. Den generella frågan om domstols trots undersöks nu på nytt inom Justitiedepartementet och ett utredningsförslag i ämnet kan förväntas under hösten 2000. Regeringen anser emellertid att skadeverkningarna för enskilda på LSS- och socialtjänstområdet är så oacceptabla att åtgärder som motverkar domstols trots måste företas redan nu. — — Regeringen tar allvarligt på den kritik mot förslaget som framförts av Lagrådet. Som nämnts är det dock regeringens uppfattning att det är 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. Den utredning som pågår inom Justitiedepartementet arbetar med att se över problemet med kommunalt domstols trots i ett bredare perspektiv, dvs. inte enbart inom områdena för LSS och socialtjänsten. Resultatet av denna utredning kan beräknas föreligga inom något år. I utredarens uppdrag ingår att överväga om det sanktionssystem som förordas bör gälla generellt, anpassas till olika sektorer eller utgöra en kombination av dessa modeller. Det är mycket troligt att utredaren kommer att föreslå åtgärder mot kommunalt domstols trots som på ett eller annat sätt berör just LSS och SoL. Vad dessa förslag sedan kommer att föranleda är det naturligtvis för tidigt att uttala sig om. För regeringen är det emellertid väsentligt att en ytterligare fördröjning av åtgärder mot domstols trots på de aktuella områdena inte sker. 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 nu föreslagna reglerna skall beaktas och utvärderas när frågan skall prövas i sin fulla vidd. Därtill bör särskilt beaktas de synpunkter som Lagrådet har anfört.

Lagrådet påpekar i sitt yttrande att det inte framgår av remissen vilket behov som finns av en sådan reglering som regeringen föreslår. Regeringen har under rubriken bakgrund närmare redogjort för undersökningar som Socialstyrelsen har genomfört inom området. Redan de förhållanden som Socialstyrelsen

redovisar utgör enligt regeringen skäl att införa de aktuella bestämmelserna. Även ett fåtal icke verkställda domar om rättigheter inom socialtjänstområdet är enligt regeringen oacceptabelt ur den enskilde drabbade personens perspektiv. Det finns således skäl att vidta åtgärder snarast oavsett problematikens omfattning. Lagrådet påpekar vidare att möjligheten att anföra förvaltningsbesvär över kommunala beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen har begränsats fr.o.m. 1998 och att detta torde medföra ett minskat antal för kommunerna förpliktigande domar. Rätten att överklaga biståndsbeslut enligt de paragrafer som omfattas av regeringens förslag till regler mot domstolstrots har dock aldrig varit inskränkt.

Regeringen föreslår därför 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.

Regeringens avsikt är att länsstyrelsen skall få en mer aktiv roll i kommunernas och landstingens planeringsarbete. Syftet är att inskräpa vikten av att kommuner och landsting åtlöder domar som tillerkänner enskilda viss förmån eller insats inom de nu föreslagna lagområdena. Lagrådet anför att i den föreslagna ändringen i socialtjänstlagen, som gäller länsstyrelsens medverkan i kommunernas planering av framtida behov av bistånd, bör hänvisningen till 6 b § socialtjänstlagen utgå eftersom denna paragraf endast avser utbetalning av försörjningsstöd och inte anknyter till någon i lagen angiven planeringsskyldighet. Regeringen delar Lagrådets bedömning och föreslår därför att paragrafen ändras i detta avseende. Regeringen förutsätter dock att kommunerna, som har det yttersta ansvaret för socialtjänsten inom sitt område, planerar så att det finns en beredskap för att uppfylla framtida domar om bistånd även enligt det nämnda lagrummet.

Vid domstolstrots som gäller LSS och SoL föreslår regeringen att länsstyrelsen skall kunna förelägga en kommun eller ett landsting vid vite att följa en lagkraftvunnen dom som ger den enskilde rätt till en viss insats enligt respektive lag. Länsstyrelsen

får en förstärkt roll i kommuners och landstings planeringsarbete och det faller sig då naturligt att också lägga rätten att meddela vitesförelägganden på länsstyrelsen. Länsstyrelsen får i sin kommunikering med kommuner och landsting inför ett vitesföreläggande ta ställning till om det finns något godtagbart skäl i viteshänseende till att avvakta med att uppfylla ett lagakraftvunnet domstolsavgörande. Ett sådant skäl kan t.ex. vara att kommunen i ett fall då kommunen ålagts att ordna en särskilt anpassad bostad åt en person enligt LSS vid den tid då avgörandet vinner laga kraft håller på att uppföra särskilt anpassade bostäder för vuxna och bostäderna kommer att bli färdiga inom en kortare tid. Ett motsvarande resonemang kan appliceras på t.ex. särskilt boende för service och omvårdnad för äldre eller bostad med särskild service för funktionshindrade enligt SoL. Enligt 73 § SoL och 27 § LSS gäller domar och beslut enligt SoL och LSS omedelbart. Så skall det vara i fortsättningen också. 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 anför att förslaget om en möjlighet till vitesföreläggande medför betydande oklarheter i fråga om tillämpningsområdet för de föreslagna bestämmelserna i förhållande till utsköningsbalkens bestämmelser. En enskild person som tilldömts rätt till vissa insatser enligt LSS och SoL har två alternativ. Hon eller han kan välja att söka vända sig till kronofogdemyndigheten för att få domen verkställd enligt utsköningsbalken. Ofta torde emellertid detta alternativ vara tveksamt när det gäller domar av ifrågavarande slag, se NJA 1993 s. 99. Den enskilde kan också välja att låta länsstyrelsen sköta hanteringen enligt de nu föreslagna bestämmelserna om vitesföreläggande i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen. Regeringen har emellertid efter Lagrådets hörande 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 socialtjänstlagen redan har sökts enligt utsköningsbalken (1981:774). Vidare tilläggs att ett meddelat vitesföreläggande förfaller om verkställighet söks enligt

utsökningsbalken. Lagrådet anmärker 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. Redan i dag gäller att förvaltningsdomstolarna skall utforma sina avgöranden på ett sådant sätt att det av avgörandet klart och entydigt framgår vilken förmån eller insats som tillerkänts den enskilde. Det är meningen att den befintliga domen skall ligga till grund för vitesföreläggande mot kommuner och landsting enligt de föreslagna bestämmelserna. Avsikten med förslaget är inte att länsstyrelserna själva skall fylla ut en dom om domen är otillräckligt preciserad. En dom som inte innehåller en tillräckligt preciserad förpliktelse kan inte ligga till grund för ett vitesföreläggande av länsstyrelsen enligt de föreslagna bestämmelserna. Länsstyrelsen måste emellertid enligt de föreslagna bestämmelserna t.ex. kunna vitesförelägga en kommun att tillhandahålla en person en plats i en bostad med särskild service inom kommunen utan någon närmare precision om var i kommunen bostaden skall vara belägen, om detta är vad personen har yrkat och fått beviljat av domstolen.

Den 31 maj 2000 antog riksdagen lagförslagen (bet. 1999/2000:SoU14, rskr. 1999/2000:240). De nya bestämmelserna har trätt i kraft den 1 juli 2000 (se SFS 2000:525 och 526).

3 Regleringen av den kommunala verksamheten

3.1 Inledning

Kommunernas och landstingskommunernas ställning och verksamhet är reglerade i regeringsformen, kommunallagen och speciella lagar och andra författningar avseende särskilda förvaltningsgrenar.

3.2 Regeringsformen (RF)

Kommunernas och landstingskommunernas relationer till staten

I RF grundlagsregleras kommunernas och landstingens relationer till staten i tre hänseenden:

- strukturen i den kommunala indelningen,
- formerna för den kommunala verksamheten,
- innebörden av den kommunala självstyrelsen och den därmed förenade beskattningsrätten.

Såvitt avser strukturen i den kommunala indelningen, dvs. förekomsten av en lokal och en regional nivå, anförde departementschefen i den proposition som föregick nuvarande RF (prop. 1973:90) att det med fog kunde hävdas att denna struktur inte borde kunna överges utan sådana överväganden som föregår en grundlagsändring. I RF:s inledningskapitel borde därför slås

fast att det skall finnas såväl primärkommuner som landstingskommuner (jfr 1 kap.7 § RF).

Vad gäller formerna för den kommunala verksamheten konstaterade departementschefen inledningsvis att någon detaljerad grundlagsreglering inte borde komma i fråga. Han ansåg dock att tre grunddrag borde läggas fast i RF.

För det första borde det framgå att den kommunala självstyrelsen står på den allmänna och lika rösträttens grund. Detta slås fast i RF:s inledningsparagraf. I denna stadgas att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt samt att den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

För det andra borde i RF utsägas att den kommunala demokratin är representativ. I enlighet härmed föreskrivs numera i 1 kap. 7 § RF att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

För det tredje borde i RF ges en anvisning om den inom kommunerna gällande funktionsfördelningen mellan å ena sidan beslutande organ och å andra sidan förvaltande respektive verkställande. Detta uttalande ligger bakom bestämmelsen om att beslutanderätten utövas av valda församlingar och en bestämmelse som klargör att det för den offentliga förvaltningen finns kommunala förvaltningsmyndigheter (se numera 1 kap. 8 § RF).

Departementschefen anförde vidare att RF också i fråga om kommunernas organisation och verksamhetsformer borde skydda den kommunala självstyrelsen genom att reglera vem som har beslutanderätten. Principen borde vara att basreglerna bestäms av riksdagen i lag. En sådan bestämmelse finns i 8 kap. 5 § RF. Denna bestämmelse ger uttryck för krav på riksdagens medverkan när det gäller att bestämma de kommunala uppgifterna och det kommunala handlingsutrymmet.

Det tredje området inom vilket en grundlagsreglering för kommunernas räkning ansågs kunna komma i fråga var, som ovan angetts, innebörden av den kommunala självstyrelsen och den därmed förenade beskattningsrätten. Principen om den kommunala självstyrelsen är inskriven i 1 kap. 1 § andra stycket RF. Uttrycket kommunal självstyrelse är i sig obestämt. Det anses emellertid

innebära att det skall finnas en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna. Att kommunerna har rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter framgår av 1 kap. 7 § RF.

Medborgerliga rättigheter och kommunerna

De regler som har behandlats i föregående avsnitt har avsett kommunernas relationer till staten. Grundlagen innehåller emellertid också bestämmelser som reglerar förhållandet mellan medborgarna och det allmänna.

I RF:s inledande paragraf finns en regel som ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket utövas den offentliga makten under lagarna. Tredje stycket har kommit till för att markera att folkstyrelsen är underkastad lagen. Detta gäller också den kommunala självstyrelsen. I legalitetsprincipen ligger att alla offentliga organ – riksdagen, regeringen, domstolar, förvaltningsmyndigheter och kommuner – är bundna av grundlagen och andra gällande lagar i sin verksamhet (vilket inte hindrar att lagarna kan ändras av riksdagen). Förvaltningsmyndigheternas beslutanderätt måste inte alltid grunda sig på en lag. Det kan räcka att beslutanderätten grundar sig på en författning, som i sin tur har stöd i grundlag eller annan lag. När det gäller rätten att fatta betungande beslut innebär emellertid legalitetsprincipen ett principiellt krav på lagstöd för myndigheternas beslutanderätt. Av 8 kap. 3 och 7 §§ RF framgår att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, i princip skall meddelas genom lag.

För kommunala förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den kommunala förvaltningen gäller enligt 1 kap. 9 § RF att man i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Regeln som bygger på den s.k. objektivitetsprincipen avser att förhindra godtycklig behandling i förvaltningen i alla ärenden som rör enskilda. Att lika fall skall behandlas lika hindrar inte lagstiftning av välfärds-

karaktär. Innebörden av bestämmelsen är att skillnad inte får göras mellan personer utöver vad som följer av lag.

Enligt 2 kap. 1 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad de s.k. positiva opinionsfriheterna (yttrande-, informations-, mötes-, demonstrations-, förenings- och religionsfrihet). I 2 kap. 2 och 3 §§ RF regleras de s.k. negativa opinionsfriheterna. Dessa innebär bl.a. att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot tvång att tillkännage sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådan hänseende. Därutöver finns i 2 kap. RF två ytterligare rättighetstyper de s.k. kroppsliga fri- och rättigheterna och en grupp särskilda rättssäkerhetsgarantier. Dessa rättigheter tillkommer varje medborgare. I princip får begränsningar i fri och rättigheterna ske endast genom lag och på de villkor som framgår av 2 kap. 12 § st 1 RF.

Regeringsformen och den kommunala självstyrelsen

Genom tillkomsten av RF skrevs den kommunala självstyrelsen in i grundlagen. Genom 1991 års kommunallag skrevs den också in i kommunallagens inledande paragraf.

Sverige ratificerade i augusti 1989 den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. Före Sveriges tillträde till konventionen gjordes en bedömning av hur svensk lagstiftning förhöll sig till konventionens innehåll. Enligt propositionen (1988/89:119) uppfyllde det svenska rättssystemet de krav som konventionen ställer. Denna bedömning delades av riksdagen (bet. 1988/89:KU32).

Den kommunala självstyrelsen som en del av folkstyrelsen har slagits fast i regeringsformen. I olika förarbeten till lagstiftning på det kommunala området har den kommunala självstyrelsen också framhållits som en av grundvalarna för vårt demokratiska styrelseskick. Det betyder dock inte att det alltid råder enighet om vad begreppet innebär.

Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd fick som uppgift att göra en analys av den kommunala självstyrelsens och den därmed förknippade beskattningsrättens innebörd. I

betänkandet "Den kommunala självstyrelsen och grundlagen" (SOU 1996:129) konstaterade kommittén att det var svårt att finna någon enkel och rättvisande definition av kommunal självstyrelse. Bästa sättet att få en uppfattning om dess faktiska innebörd angavs vara att ange vissa beståndsdelar som ansågs kunna känneteckna den kommunala självstyrelsen. I betänkandet anfördes bl.a. följande (SOU 1996:129 s. 19 f.).

Som anförts ovan kan emellertid den kommunala självstyrelsen aldrig vara total. Detta framgår bl.a. av bestämmelsen i 8 kap. 5 § RF som ger stöd för att riksdagen genom lag bestämmer grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer. Enligt samma lagrum är det också riksdagen som genom lag bestämmer grunderna för den kommunala beskattningen samt meddelar föreskrifter om kommunernas och landstingens befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

Bestämmande för den kommunala självstyrelsens faktiska innehåll är för det första vilka områden inom den offentliga sektorn som skall vara statliga respektive kommunala – – –

Ramen för vad kommunerna och landstingen får lov att ha hand om anges i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Där sägs att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar och som inte handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Genom speciallagstiftning är emellertid kommuner och landsting ålagda att ombesörja vissa angelägenheter, t.ex. skolan, socialtjänsten och sjukvården. Därutöver har kommuner och landsting genom särskilda s.k. smålagar i vissa fall getts befogenhet att agera även inom områden där de annars inte haft denna rätt.

Graden av självstyrelse varierar mellan olika sektorer av den kommunala verksamheten. Genom RF:s förarbeten anses dock kommunerna och landstingen i förhållande till staten vara garanterade en s.k. fri sektor inom vilken det skall finnas utrymme för en kommunal initiativrätt. Inte ens inom denna sektor är emellertid självstyrelsen total. Befogenheten begränsas framför allt

av lokaliseringsprincipen och av varje kommunmedborgares rätt till laglighetsprövning av kommunala beslut. Vidare begränsas befogenheten av vissa andra kommunalrättsliga principer t.ex. likställighetsprincipen och förbudet för kommuner att driva näringsverksamhet med vinstsyfte. Slutligen skall påpekas att skiljelinjen mellan s.k. fri och obligatorisk verksamhet inte är en gång för alla given. En angelägenhet, som de kommunala organen ombesörjer inom ramen för sin allmänna kompetens, kan således brytas ut och genom lagstiftning göras obligatorisk – – – Förutom begränsningar i den lagstiftning som specifikt styr den kommunala verksamheten är kommuner och landsting i egenskap av arbetsgivare eller utövare av viss verksamhet underkastade samma lagstiftning som gäller för andra i sådana sammanhang. Vidare kan staten påverka det kommunala beslutsfattandet och därmed självstyrelsen genom bidrag och bidragsbestämmelser eller annan styrning av den kommunala ekonomin samt genom överläggningar med kommun- och landstingsförbund. Kommunernas och landstingens handlingsfrihet begränsas slutligen av de finansiella resurser som står till deras förfogande.

3.3 Kommunallagen

Den nu gällande kommunallagen (1991:900), KomL, antogs år 1991. Den kan sägas vara baslagen för den kommunala verksamheten. Vid lagens tillkomst eftersträvades en minskning av den statliga detaljregleringen av kommunerna. Detta har lett till att lagen i vissa avseenden kan betecknas som en ramlag. Den innehåller emellertid också detaljbestämmelser, inte minst i procedurfrågor. KomL har flera viktiga funktioner.

- Kommunmedlemmarnas intresse av medverkan och insyn skall tillgodoses. Av betydelse är här regler om medlemskap, rösträtt, valbarhet, kungörelse om fullmäktigesammanträden, offentlighet vid sådana sammanträden och laglighetsprövning.

- De förtroendevalda skall garanteras goda arbetsvillkor. Det finns sålunda regler som skall säkerställa att beslutsfattandet sker i demokratiska former. Det finns också regler som tar sikte på den enskilde politikerns möjlighet att agera och regler om rätt till ledighet och ekonomisk ersättning.
- Lagen reglerar också den kommunala beslutshierarkin och fördelningen av beslutanderätten på olika nivåer.
- Lagen ger ramen för kommunernas och landstingens allmänna befogenheter.

Kommunmedlemmarnas intresse av bl.a. handlingars offentlighet, rättssäkerhet, service etc. tillgodoses främst genom annan lagstiftning än KomL, t.ex. regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen (1980:100), förvaltningslagen (1986:223) och speciallagstiftning på skilda sakområden.

Kommunernas och landstingens befogenheter

Kommunernas och landstingens befogenheter regleras i 2 kap. KomL. 2 kap. 1 § innehåller en allmän kompetensregel. För att kommunerna och landstingen skall få ha hand om en angelägenhet krävs att den är av allmänt intresse. Allmänintresset får bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt etc. att kommunen eller landstingen befattar sig med angelägenheten. Bestämmelsen ger också uttryck för den s.k. lokaliseringsprincipen som innebär att en kommunal angelägenhet måste vara knuten till kommunens eller landstingets område eller dess invånare för att den skall vara laglig. Denna princip är dock försedd med viktiga inskränkningar. I den grundläggande kompetensbestämmelsen ligger också ett förbud mot att ge understöd åt enskilda eftersom detta i regel inte kan anses vara ett allmänintresse att så sker. I 2 kap. 2 och 3 §§ finns speciella regler som ger uttryck för likställighetsprincipen och förbudet mot beslut med retroaktiv verkan. Särskilda regler ges också om kommunernas och landstingens näringsverksamhet och förhållandet till näringslivet

och om möjligheterna att ge kommunalt partistöd (7–10 §§ KomL).

3.3.1 Kompetensfördelningen mellan de kommunala organen

Kompetensfördelningen mellan de olika kommunala organen är grundlagsfäst genom 1 kap. 7 och 8 §§ RF. Det föreskrivs där att beslutanderätten utövas av valda församlingar och att för den offentliga förvaltningen finns bl.a. kommunala förvaltningsmyndigheter. Enligt 11 kap. 7 § RF får kommunens beslutande organ inte bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Regeln anger funktionsfördelningen mellan fullmäktige och nämnder i konkreta ärenden. Fullmäktige får t.ex. inte gripa in i ärenden som rör bygglov, socialt bistånd eller annan myndighetsutövning eller befatta sig med konkret administration. I 3 kap. KomL följs dessa bestämmelser upp i beskrivningen av fullmäktiges och nämndernas uppgifter.

Kompetensfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna regleras i 3 kap. 9 § så att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer och revisorsersättare,
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet, samt
8. folkomröstning i kommunen eller landstinget.

Fullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i KomL eller i andra författningar.

Fullmäktige är det högsta beslutande organet. Också nämnderna har vissa beslutande funktioner, dels på grund av den förvaltande och verkställande funktionen, dels på grund av delegering från fullmäktige och med stöd av speciallagstiftning. Nämnderna beslutar i stor omfattning i frågor enligt speciallagstiftning. Som nämnts i det föregående är denna beslutsbefogenhet exklusiv för nämnderna. Utövar nämnden en uppgift med stöd av speciallagstiftning får fullmäktige regelmässigt inte ens försöka påverka nämndbeslutet. Fullmäktige kan inte heller överta beslutanderätten i ett sådant ärende.

Kommunstyrelsen eller landstingsstyrelsen – som också är nämnder om än med speciella uppgifter – ansvarar för att leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och har uppsikt över övriga nämnders verksamhet (6 kap. 1 § KomL).

I 6 kap. 7 § KomL anges att nämnderna inom sina respektive områden skall tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Enligt samma paragraf skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

3.4 Kompetensutvidgande lagar och speciallagstiftning

Av 2 kap. 4 § KomL framgår att det för vissa områden finns föreskrifter om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter i annan lagstiftning än KomL. Härmed åsyftas dels de kompetensutvidgande s.k. smålagarna och dels de speciallagar som finns på olika områden. Exempel på smålagar är lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet, lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport, lagen (1989:977) om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer, lagen (1994:693) om rätt för kommuner och landsting att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd, lagen (1993:406)

om kommunalt stöd till boendet och lagen (1995:706) om kommuners ansvar för ungdomar.

Syftet med speciallagarna är mestadels att garantera att viss verksamhet förekommer i hela landet och att verksamheten håller en viss minsta standard. Detta innebär att flertalet av de förvaltningsuppgifter som regleras i speciallagar är uppgifter som en kommun eller landsting är skyldiga att sköta. Hit hör t.ex. skolväsendet, socialtjänsten, verksamhetsområdet för LSS, hälso- och sjukvården, vissa miljöskyddsuppgifter, plan- och byggnadsväsendet, räddningstjänsten och civilförsvaret.

Rättighetslagstiftningen

I den politiska debatten används ofta begreppet rättighetslag. Det är främst delar av sociallagstiftningen som har karaktäriserats som rättighetslagar. De centrala rättighetslagarna är SoL och LSS. Någon etablerad definition av begreppet rättighetslag finns inte. I begreppet har emellertid ansetts ligga bl.a. att den rättighet lagen reglerar skall vara utkrävbar.

LSS anger konkret de insatser som den enskilde, som tillhör lagens personkrets, skall ha rätt till. SoL däremot är mer allmänt hållen än LSS. Den anger inte närmare vilken personkrets som är berättigad till bistånd och rätten till bistånd är inte närmare preciserad genom föreskrifterna i lagen.

Att rättigheten är utkrävbar har ansetts innebära att det skall vara möjligt för den enskilde att få sitt ärende överprövat. Härmed brukar avses möjligheten att överklaga i den för förvaltningsbesvär gällande ordningen. Att insatserna enligt LSS är utkrävbara framgår av 27 § i lagen. Beträffande beslut om bistånd enligt SoL finns det enligt 73 § SoL rätt att överklaga genom förvaltningsbesvär i fråga om bistånd enligt 6 b och 6 f §§, dvs. försörjningsstöd och visst annat bistånd. Avslagsbeslut i fråga om bistånd i andra fall (6 g §) kan bara överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning. I dessa andra fall rör det sig alltså inte om någon utkrävbar rättighet.

Syftet med rättighetslagstiftningen är att jämna ut skillnaderna för enskilda som bor i olika kommuner och landsting inom de områden som lagen omfattar. Det finns därför en inbyggd motsättning mellan rättighetslagstiftningen och den kommunala självstyrelsen.

4 Kontroll av kommunal verksamhet

4.1 Allmänt om intern och extern kontroll av kommuner och landsting

Kontrollen av kommunal verksamhet kan vara dels intern, dels extern. Till den interna kontrollen hör nämndernas kontroll av den egna förvaltningen, styrelsens kontroll av den totala verksamheten och revisorernas kontrollverksamhet. Den externa kontrollen består av kontroll från organ som saknar kommunal anknytning. Det är framför allt statens kontrollverksamhet som innefattas i begreppet extern kommunal kontroll. Statens kontroll över kommunerna kan utövas i olika former. Enligt traditionell uppfattning brukar domstolskontrollen, de centrala och regionala tillsynsmyndigheternas kontroll samt JO:s och JK:s tillsyn klassificeras som kärnan i den statliga kontrollen över kommunerna.

4.2 Intern kontroll

Nämndernas eget ansvar för och skyldighet att kontrollera den egna verksamheten och förvaltningen framgår av 6 kap. 7 § KomL. Enligt denna bestämmelse gäller bl.a. att nämnderna skall se till att den interna kontrollen är tillräcklig (jfr ovan 3.3). Kommunstyrelsen har en rad olika uppgifter inom den kommunala organisationen. Enligt 6 kap. 1 § KomL åligger det styrelsen att leda och samordna förvaltningen av kommunernas verksamhet och

ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsens ansvar är övergripande och det direkta ansvaret ligger vanligen på en nämnd. Kommunrevisorernas uppgift är att på fullmäktiges uppdrag granska nämndernas verksamhet (se bl.a. 9 kap. 16 § KomL). Genom en lagändring som trätt i kraft den 1 januari 2000 ingår i de kommunala revisorernas uppdrag också att granska de kommunala företagen.

4.2.1 Kommunrevisionsutredningen (SOU 1998:71) m.m.

Under 1990-talet uppdagades bl.a. genom massmediernas granskning flera fall av oegentligheter i offentlig förvaltning. Till följd av bl.a. detta kom systemet med förtroendevalda revisorer att ifrågasättas i en rad hänseenden. I olika sammanhang hävdades att det fanns ett behov av en samlad översyn av den kommunala revisionen. Mot den bakgrunden tillsattes Kommunrevisionsutredningen. Denna utredning fick i uppdrag att överväga hur man – inom ramen för den rådande ordningen där varje kommun självständigt med förtroendevalda revisorer svarar för revisionen – kan stärka de förtroendevalda revisorernas självständiga ställning. Utredningens förslag lades till grund för lagstiftning som trätt i kraft den 1 januari 2000 (prop. 1998/99:66). Lagstiftningen innebär bl.a. att det är obligatoriskt att de förtroendevalda revisorerna skall biträdas av sakkunniga och att varje revisor har rätt att i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar löpande under året väcka ärenden som rör granskningen. Den innebär vidare att de kommunala revisorerna omfattas av skyldigheten att anmäla misstänkta brott till berörd nämnd och rapportera till fullmäktige om nämnden inte vidtar åtgärder. I motiven nämns som exempel brottslighet såsom bedrägeri, svindleri och förskingring. Laglighetsprövning skall liksom hittills inte vara en lagreglerad obligatorisk uppgift för revisorerna.

4.3 Extern kontroll

4.3.1 Domstolskontrollen

Domstolsprövningen av kommunala förvaltningsbeslut sker framför allt genom prövning i förvaltningsdomstolar. Därutöver är det möjligt att få prövning i t.ex. allmän domstol. De allmänna domstolarna är emellertid i mindre grad inriktade på handläggning av angelägenheter som rör kommuner och landsting.

Förvaltningsdomstolar prövar dels förvaltningsbesvär, dels överklaganden enligt reglerna om laglighetsprövning.

Förvaltningsbesvär

Beslut som kommunala nämnder fattar enligt olika specialförfattningar vilka innehåller bestämmelser om överklagande kan angripas genom s.k. förvaltningsbesvär. Förvaltningsbesvären kan på vissa områden prövas av överordnade myndigheter. Huvudregeln är emellertid att prövningen sker hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. När överklagandet prövas skall saken underkastas en allsidig prövning, som omfattar inte bara det överklagade beslutets laglighet utan också dess lämplighet. Om domstolen finner att beslutet är olagligt eller olämpligt är domstolen inte hänvisad till att enbart upphäva beslutet utan kan sätta ett annat beslut i det överklagades ställe. Endast den som saken angår har rätt att överklaga genom förvaltningsbesvär.

Laglighetsprövning

Reglerna om laglighetsprövning finns i 10 kap. KomL. Dessa regler skall enligt 3 § tillämpas om det inte i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande. I 1 § föreskrivs bl.a. att varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos länsrätten. Enligt 2 § gäller

med viss begränsning att reglerna om laglighetsprövning skall tillämpas på överklaganden av beslut som fattats av fullmäktige, nämnder, partssammansatta organ och vissa beslut av revisorerna. Av 6 § framgår att klagotiden är tre veckor från den dag, då tillkännagivandet av justeringen av beslutet anslags på den officiella anslagstavlan i kommunen eller landstinget.

Ett beslut skall upphävas om det är behäftat med sådana fel som anges i 8 § första stycket. Det gäller beslut som inte har kommit till i laga ordning, som hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, som innebär att det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller som strider mot lag eller annan författning. Enligt 8 § andra stycket får domstolen inte sätta något annat beslut i det upphävda beslutets ställe. Om ett fel som har begåtts vid tillkomsten av beslutet eller som beslutet annars är behäftat med har saknat betydelse för utgången i det ärende som avgjorts genom beslutet, behöver domstolen enligt 9 § inte upphäva det. Detsamma gäller, om beslutet har kommit att sakna betydelse till följd av att förhållandena har ändrats. Enligt 14 § första stycket får bara klaganden själv överklaga beslutet om länsrättens eller kammarrättens beslut har gått klaganden emot. Har däremot länsrätten eller kammarrätten upphävt ett beslut eller förbjudit att det verkställs, gäller enligt andra stycket att domstolens beslut får överklagas av varje kommunmedlem men också av kommunen eller landstinget.

4.3.2 Centrala och regionala tillsynsmyndigheter

Kommunerna var tidigare underkastade en ganska omfattande statlig tillsyn och kontroll. Under senare år har man strävat efter ökad kommunal frihet och lokal demokrati. I fråga om ett stort antal av de kommunala åliggandena är det förutsatt att kommunerna frivilligt skall uppfylla dessa. Utvecklingen har inneburit att vissa av de traditionella kontrollformerna, exempelvis underställ-

ning, har mönstrats ut medan andra utvecklande, stödjande och framåtsyftande funktioner har tillkommit. Sammantaget anses reformerna innebära att statens möjligheter att utöva kontroll har förändrats och totalt sett minskat. Enligt Warnling-Nerep¹ har ett genomgående motiv för denna stegvisa nedskärning varit en strävan att värna om den lokala demokratin. Reformerna har ofta utgjort ett led i en ambition att decentralisera beslutsfattandet. I olika sammanhang har hävdats, att någon egentlig statlig kontroll inte längre skulle erfordras. Ett politiskt ansvar skulle vara tillräckligt. Utvecklingen sedan 1980-talet torde emellertid ha visat, att sådan kontroll inte kan undvaras, om staten vill ha reella garantier för att olika åligganden som åvilar kommunerna enligt olika specialförfattningar verkligen skall fullgöras. I samband med utvecklingen mot färre effektiva kontrollmedel har staten försökt åstadkomma en styrning av kommunerna genom olika rättighetslagar och målbestämmelser.

De centrala tillsynsmyndigheterna utgörs av myndigheter med befogenheter inom ett särskilt angivet fackområde. Exempelvis är socialstyrelsen tillsynsmyndighet inom det sociala området och för sjukvården. De centrala tillsynsmyndigheterna har varierande befogenheter. I första hand skall de ge råd och anvisningar och ha det övergripande ansvaret för ett särskilt område. Länsstyrelsen är en regional tillsynsmyndighet. Länsstyrelsen har övergripande uppgifter, t.ex. att främja länets utveckling och befolkningens bästa och att verka för att de fastställda nationella målen får genomslag i länet. Länsstyrelsen har också uppgifter som regional tillsynsmyndighet inom en rad olika sakområden, t.ex. socialtjänsten, plan- och byggväsendet och naturvården.

¹ Warnling-Nerep, Kommuners lag- och domstolstrots s. 383 f.

4.3.3 JO:s och JK:s tillsyn

Den statliga kontroll som utövas av JO och JK omfattar i princip all kommunal verksamhet. Den främsta skillnaden vad avser tillsynen är att JO utför sin granskning på riksdagens uppdrag, medan JK granskar på uppdrag av regeringen.

JO och JK utövar en mer allmän tillsyn främst över de förtroendevalda i nämnder och styrelser och de kommunala tjänstemännen. Fullmäktige är dock undantagna från tillsynen. JO och JK kan själva ta initiativ till kontrollåtgärder eller vidta sådana efter klagomål från enskilda medborgare eller myndigheter. JO och JK skall enligt uttryckliga författningsbestämmelser beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

5 Sanktioner

5.1 Allmänt om sanktioner

De tvångsmedel som är avsedda som reaktion mot icke rättsenligt handlande inom kommunal verksamhet kallas sanktioner. Sanktioner som kan riktas mot kommuner och landsting är skadestånd, vite och sanktionsavgifter. Mot de förtroendevalda kan straff, skadestånd och entledigande användas. De kommun- och landstingsanställda kan drabbas förutom av straff och skadestånd också av disciplinära åtgärder, uppsägning och avskedande.

5.2 Sanktioner mot kommuner och landsting

Skadeståndsansvar för kommuner och landsting

Regler om skadestånd saknas i KomL varför allmänna skadeståndsrättsliga regler får tillämpas på det kommunala området. I 3 kap. skadeståndslagen (1972:207), SkL, finns regler om skadeståndsansvar för arbetsgivare och det allmänna. Enligt denna reglering är skadeståndansvaret för stat eller kommun beroende av om den skadebringande handlingen skett vid myndighetsutövning eller i övrig verksamhet. Med myndighetsutövning avses sådana beslut och åtgärder från det allmänna som är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter över den enskilde. Kommunens skadeståndsansvar vid myndighetsutövning är reglerat i 3 kap. 2 § SkL. Där föreskrivs att kommunen skall

ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande kommunen svarar. Bestämmelsen gäller också landsting. Vid vissa fall av felaktig myndighetsinformation kan kommunen dessutom bli skadeståndsskyldig utan att den skadebringande felaktiga informationen lämnats i samband med myndighetsutövning. Detta framgår av 3 kap. 3 § SkL. På grund av reglerna i 3 kap. 1 § SkL kan kommuner och landsting vidare drabbas av ansvar för person- eller sakskada som arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten. Utöver vad som framgår av dessa skadeståndsregler, kan en kommun eller ett landsting i egenskap av självständigt rättssubjekt på samma sätt som andra juridiska personer, komma att drabbas av skadeståndsansvar i ett avtalsförhållande.

Vite

Ordet vite används både inom civilrätten och den offentliga rätten. Det civilrättsliga vitet kallas också avtalsvite och fungerar som ett på förhand bestämt skadestånd i ett obligatoriskt rättsförhållande. I lagen (1985:206) om viten, viteslagen, finns regler om offentlig-rättsliga viten. Det offentlig-rättsliga vitet finns i två former, individuellt och generellt vite. Generellt vite är ett annat namn för böter. Sådana viten riktar sig till envar. Numera är bestämmelser om sådana viten ovanliga. Individuellt vite är ett penningbelopp som i ett enskilt fall av domstol eller annan myndighet i förväg bestäms som påföljd för ett eventuellt åsidosättande av ett beslut. Viteslagen omfattar både generella och individuella viten. I viteslagen finns dock huvudsakligen regler om individuella viten. Dessa viten kan vara antingen förfarandeviten eller materiella viten. Förfarandeviten används av både domstolar och förvaltningsmyndigheter för att någon skall förmås att exempelvis infinna sig hos domstolen eller myndigheten. Det materiella vitet används för att eftertryck skall ges åt en förvaltningsmyndighets eller i vissa fall domstols beslut och döms i regel ut av länsrätten efter ansökan av den myndighet som utfärdat föreläggandet. Rätt

att förelägga vite förutsätter ett uttryckligt stöd i en författning. Viteslagen innehåller inte några regler om vilka myndigheter som har rätt att sätta ut vite i sina beslut. I stället finns i olika specialförfattningar bemyndiganden för myndighet att använda viteshot på ett visst rättsområde eller vid tillämpningen av vissa författningsföreskrifter.

Närmare bestämmelser om viten som får föreläggas av myndigheter finns i viteslagen. Ett vitesföreläggande skall vara riktat till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer (adressater). Om föreläggandet innebär en skyldighet för adressaten att vidta en viss åtgärd skall det av föreläggandet framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden skall vidtas (2 §). När vite föreläggs, skall det fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att följa det föreläggande som är förenat med vitet. Vitet skall fastställas till ett bestämt belopp. Om vite föreläggs flera personer gemensamt, skall ett särskilt belopp fastställas för var och en av dem (3 §). Frågor om utdömande av viten prövas, utom i vissa undantagsfall, av länsrätten på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet eller, om detta har skett efter överklagande i fråga om vitesföreläggande, av den myndighet som har prövat denna fråga i första instans (6 §).

Prövningen av ett mål om vitets utdömande brukar innefatta avgöranden av en rad olika frågor. Domstolen har bl.a. att pröva om adressaten har brutit mot föreläggandets föreskrifter. Av stor vikt är därför att föreläggandets föreskrifter är korrekta, otvetydiga och uttömmande¹. Ett ofullständigt föreläggande kan skapa osäkerhet hos adressaten om vad han har att iaktta, men det öppnar också möjlighet för honom att tolka föreläggandet på ett personligt och för honom själv förmånligt sätt. Det kan självfallet också bereda tillämpningssvårigheter för berörda myndigheter.

¹ Lavin, Offentlighetsligt vite I, s. 78.

Vite som sanktion för att förmå kommuner och landsting att fullgöra sina uppgifter enligt specialförfattningar är ovanligt. Mot bakgrund av detta finns inte någon omfattande rättspraxis att hänvisa till i detta sammanhang.

Sanktionsavgifter

Sanktionsavgifter är ett ekonomiskt – icke straffrättsligt – sanktionsmedel som sedan 1970-talet i ökad utsträckning kommit att ersätta eller komplettera straffen. Som exempel kan nämnas skattetillägg, miljöstraffavgift, konkurrensskadeavgift, byggnadsavgift, varselavgift och övertidsavgift. Införandet av sanktionsavgifter i svensk rätt skedde inte utan motstånd. Den vanligaste kritiken mot sanktionsavgifterna går ut på att dessa i realiteten innebär ett straff utan att omges av de rättssäkerhetsgarantier som kringgärdar straffet. För att tillgodose önskemålet att sanktionsavgifterna skulle utformas enligt enhetliga principer angavs i förarbetena till bestämmelsen i 36 kap. 4 § BrB om förverkande vissa riktlinjer för hur sanktionsavgifter borde utformas. Riksdagen godtog dessa riktlinjer (prop.1981/82:142 s. 26, bet. 1981/82:JuU53, rskr. 328). De innebär bl.a. följande.

1. Sanktionsavgifter kan komplettera förverkandebestämmelser bl.a. i fall där överträdelserna är särskilt frekventa eller särskilda svårigheter föreligger att fastställa vinsten i det enskilda fallet. Andra fall är när den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är så framträdande, att inte bara utsikten till vinst eller besparing bör neutraliseras.
2. Sanktionsavgifter bör få förekomma enbart inom speciella och klart avgränsade rättsområden.

3. Sanktionsavgifter bör kunna beräknas utifrån en parameter, som gör det möjligt att i förväg förutse och fastställa avgiftens storlek. Konstruktionen kan vara utformad på ett sådant sätt att den schablonmässigt fastställda avgiften kan beräknas genomsnittligt motsvara den uppkomna vinsten vid varje särskild överträdelse.
4. Om avgiftsskyldigheten ska bygga på ett strikt ansvar, bör förutsättas, att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Särskilda undantag från ett eventuellt strikt ansvar kan vara nödvändiga.
5. Det bör inte föreligga något hinder mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer vara tillämpliga vid sidan av straffrättsliga bestämmelser avseende fysiska personer.
6. Administrativa myndigheter kan, i den mån de är verksamma inom det aktuella området, tillåtas påföra sanktionsavgifter, även om det i vissa fall är lämpligare att allmän domstol prövar frågan om sanktionsavgifter.

Sanktionsavgifterna har det gemensamt att de innebär ett åläggande av betalningsskyldighet vid överträdelser av särskilda författningsbestämmelser. Sanktionsavgifterna regleras i författning och de tillfaller det allmänna. En sanktionsavgift är således en ekonomisk sanktion och den åläggs för ett rättsstridigt beteende. På det sättet liknar den böter och företagsbot. I promemorian, ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (Ds Ju 1981:3 s. 83), anges att sanktionsavgifter formellt och materiellt ligger utanför det straffrättsliga systemet och av den anledningen inte måste utformas i enlighet med de allmänna principer som gäller för straffrätten. De flesta sanktionsavgifter kan åläggas både fysiska och juridiska personer. Ansvar är vanligtvis strikt, dvs. betalningsskyldighet åläggs när en regelöverträdelse objektivt kan

konstateras. Ett sådant strikt ansvar anses vara godtagbart på områden där de som kan tänkas bli avgiftsskyldiga kan förväntas ha en god kännedom om gällande föreskrifter och dessutom en särskild anledning att vaka över att de inte överträds. För att fastställa sanktionsavgifter används oftast schabloner. Sanktionsavgifter har regelmässigt både ett repressivt inslag och ett vinsteliminierande. Det medför att avgifterna ofta uppgår till belopp som överstiger de böter som kommer i fråga för brott som kan bedömas vara av liknande svårighetsgrad som överträdelsen. Utmärkande för sanktionsavgifter är också att avgiften i många fall kan åläggas av förvaltningsmyndigheter.

5.3 Sanktioner mot förtroendevalda och anställda

Straffsanktioner

Det särskilda straffansvar som finns för offentliga funktionärer är motiverat av den offentliga sektorns särart i jämförelse med det privata näringslivet. Syftet med ämbetsbrotten är att inskräpa vikten av hederlighet, opartiskhet och ansvars känsla hos offentliga funktionärer. Bestämmelserna finns i 20 kap. BrB. Enligt 20 kap.1 § BrB skall den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. I 20 kap. 2 § BrB finns bestämmelser om mutbrott. I 20 kap. 3 § BrB regleras straffansvar för brott mot tystnadsplikt. I allmänhet rör det sig om brott mot sekretesslagen. Enligt 1 § tredje stycket är ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling undantagen från ansvar för tjänstefel för åtgärd som han vidtar i denna egenskap. Det betyder att bestämmelsen om tjänstefel i princip inte gäller för ledamöter eller ersättare i fullmäktige. Däremot har fullmäktigeledamöterna samma straffansvar för mutbrott och brott mot tystnadsplikt som övriga förtroendevalda. Eftersom straffansvar enligt tjänstefels-

bestämmelsen förutsätter att beslutsfattandet har samband med myndighetsutövning går beslutsfattare i t.ex. kommunstyrelsen i de flesta fall fria från ansvar när de fattar beslut om ingående av civilrättsliga avtal av olika slag t.ex. köp, lån och borgen. Sådana beslut omfattas inte av begreppet myndighetsutövning. Inte heller synes interna befogenhetsöverskridanden av olika slag omfattas (jfr NJA 1988 s. 26).

Disciplinära sanktioner

Reglerna i BrB 20 kap. 1 § kompletteras av reglerna i lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA, om disciplinansvar. Reglerna om disciplinansvar gäller inte för fullmäktigeledamöter eller andra förtroendevalda eftersom dessa inte är arbetstagare. Enligt 14 § LOA får en arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen meddelas disciplinpåföljd utom då felet med hänsyn till samtliga omständigheter är ringa. Disciplinpåföljder är enligt 15 § varning och löneavdrag.

Personligt skadeståndsansvar för förtroendevalda och arbetstagare

Liksom beträffande skadeståndsansvaret för kommuner saknas i KomL särskilda regler om skadeståndsansvar för arbetstagare och förtroendevalda. De allmänna skadeståndsrättsliga reglerna får därför tillämpas. Var och en som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada kan bli skyldig att ersätta denna. Detsamma gäller vid ren förmögenhetsskada om denna vållats genom brott. Detta framgår av 2 kap. 1 och 4 §§ SkL.

Arbetstagarnas personliga skadeståndsansvar begränsas genom reglerna i 4 kap. 1 § SkL. En arbetstagare är sålunda ansvarig för skada, som han vållar genom fel eller försummelse i tjänsten, endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skade-

lidandes intresse och övriga omständigheter. Huvudregeln är alltså att arbetstagaren inte skall behöva betala något skadestånd alls. För ren förmögenhetsskada är ansvaret ytterligare begränsat eftersom ansvar föreligger endast vid brottslig gärning.

Enligt Warnling-Nerep² synes numera stå klart att förtroendevalda – åtminstone nämndledamöter – är underkastade skadeståndsansvar enligt 2 kap. SkL och att ansvar kan aktualiseras i samband med revisionen. Enligt 4 kap. 1 § SkL kan dock arbetstagares skadeståndsansvar jämkas eller nedsättas. Enligt förarbetena (prop. 1972:5 s. 555) jämföras förtroendevalda i detta hänseende med arbetstagare. Regleringen innebär att ett personligt skadeståndsansvar kan utkrävas av den förtroendevalde vid brott. Enligt Paulsson-Riberdahl-Westerling³ är det däremot oklart om det finns något personligt skadeståndsansvar för andra ekonomiska skador som en förtroendevald kan vålla kommunen eller landstinget, t.ex. genom vårdslös ekonomisk förvaltning (jfr 5 kap. 25 b § KomL). De ifrågasätter på vilken grund en sådan skadeståndstalan kan göras gällande, eftersom någon materiell regel som motsvarar t.ex. reglerna om skadestånd på grund av vårdslös ekonomisk förvaltning i aktiebolagslagen inte finns.

Entledigande

I KomL finns regler om återkallande av uppdraget för en förtroendevald i 4 kap. 10 §. En grund för entledigande är att den förtroendevalde vägrats ansvarsfrihet. Fullmäktige har då att avgöra om det krävs en sanktion utöver den prickning som en vägrad ansvarsfrihet innebär. En annan grund för entledigande är att någon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver. Enligt 20 kap. 4 § BrB har även en domstol möjlighet att skilja en

² Warnling-Nerep, Kommuners lag- och domstolstrots s. 477.

³ Paulsson-Riberdahl-Westerling, Kommunallagen Kommentarer och praxis s. 159.

förtroendevald från uppdraget om han har begått brott för vilket är stadgat fängelse i två år eller däröver.

6 Förekomsten av domstolstrots

Med undantag för Kommunalansvarsutredningen har tidigare utredningar på området inte utfört några kartläggningar av förekomsten av domstolstrots. Kommunalansvarsutredningens undersökning genomfördes under slutet av 1980-talet och var begränsad till domstolstrots vid laglighetsprövning. För att få en aktuell bild av omfattningen och utbredningen av domstolstrots har utredningen därför gjort en egen kartläggning avseende perioden 1994–1999. Vid denna kartläggning har samtliga länsstyrelser samt JO, JK, Datainspektionen, Socialstyrelsen, Nämnden för offentlig upphandling, Konkurrensverket, Konkurrensrådet och Skolverket tillställts en förfrågan rörande dessa myndigheters kännedom om förekomsten av domstolstrots under nämnda period. Utredningens brev bifogas som *bilaga 3*. Samtliga myndigheter som tillställts utredningens förfrågan har svarat. Vidare har en enkätundersökning utförts med utgångspunkt i samtliga hos Regeringsrätten diarieförda mål om laglighetsprövning under perioden 1994–1999 där vederbörande kommun eller landsting förlorat. Enkäten bifogas som *bilaga 4*.

I detta kapitel sammanfattas Kommunalansvarsutredningens undersökning och den kartläggning som nu har gjorts. Först redovisas domstolstrots som rör avgöranden i mål om laglighetsprövning och därefter domstolstrots såvitt gäller avgöranden i mål där det anförts förvaltningsbesvär.

6.1 Avgöranden i mål om laglighetsprövning

6.1.1 Kommunalansvarsutredningens kartläggning

Kommunalansvarsutredningen fick enligt sina direktiv i uppdrag att göra en undersökning om det nuvarande regelsystemet behövde kompletteras med bestämmelser som motverkar domstolstrots i samband med laglighetsprövning. Utredningen utgick vid sina överväganden från två tillsynsärenden från JK (JK 1984 s. 103 f. angående Sorsele kommun och JK 1985 s. 171 angående Gullspångs kommun) och ett JO-beslut angående bl.a. Sigtuna kommun (JO 1986/87 s. 297).

I det ena tillsynsärendet (JK 1984 s. 103 f.) kritiserade JK kommunstyrelsen i Sorsele kommun för att den fullt medvetet först hade beslutat föreslå kommunfullmäktige att fatta ett beslut som skulle strida mot ett verkställighetsförbud och därefter verkställt fullmäktigebeslutet. Kommunen hade beslutat att bygga om en mejerilokal. Kammarrätten, som fann att beslutet var kompetensöverskridande eftersom det innebar att två enskilda näringsidkare tillhandahölls lokaler utan att det fanns godtagbara skäl för det, meddelade verkställighetsförbud. Trots verkställighetsförbudet föreslog kommunstyrelsen fullmäktige att besluta att i avvaktan på målets slutliga avgörande uppdra åt generalentreprenören att fortsätta entreprenadåtagandet. Sedan fullmäktige beslutat i enlighet med kommunstyrelsens förslag verkställde kommunstyrelsen fullmäktiges beslut. JK konstaterade i sitt beslut att kommunfullmäktige eller ledamot därav inte står under JK:s tillsyn. På grund härav kunde inte kommunfullmäktiges befattning med saken inte föranleda någon åtgärd från JK:s sida. JK fann det inte heller möjligt att vidta någon åtgärd mot kommunstyrelsens ledamöter. Han hänvisade till att kommunstyrelsens ledamöter inte omfattades av vare sig lagreglerat eller kollektivavtalsreglerat disciplinansvar samt att det inte heller var möjligt att ingripa med åtal mot de av kommunstyrelsens ledamöter, som medverkat till

kommunens oriktiga handlande, för myndighetsmissbruk eller vårdslös myndighetsutövning. Enligt JK var nämligen beslutsfattandet i frågan inte myndighetsutövning i brottsbalkens mening.

I det andra tillsynsärendet (JK 1985 s. 171 f.) var förhållandena delvis likartade. Kommunfullmäktige i Gullspångs kommun beslöt att av ett företag i kommunen förvärva en maskin som användes i företagets produktion. Beslutet innebar att ekonomiskt stöd lämnades åt företaget av kommunala medel. Efter kommunalbesvär förordnade kammarrätten om verkställighetsförbud. Kommunstyrelsen beslöt trots detta att godkänna avtal angående köpet. JK fann att de ledamöter av kommunstyrelsen som stod bakom beslutet kunde misstänkas ha gjort sig skyldiga till myndighetsmissbruk och beslöt därför att inleda förundersökning mot dem. Efter avslutad förundersökning väckte JK åtal mot kommunstyrelsens ledamöter för myndighetsmissbruk, alternativt vårdslös myndighetsutövning. Åtalet ogillades med hänvisning till att kommunstyrelsens förfarande inte var myndighetsutövning (NJA 1988 s. 26).

Justitieombudsmannen meddelade den 12 juli 1985 beslut (JO 1986/87 s. 297 f.) i frågor om vissa kommuner satt sig över förvaltningsdomstolarnas avgöranden i kommunalbesvärsmål. Beslutet omfattade sammanlagt 13 ärenden där kommuner varit parter i kommunalbesvärsmål. Två av ärendena hade väckts genom klagomål och de övriga hade JO tagit upp på eget initiativ. Gemensamt för ärendena var att de på ett eller annat sätt rörde frågor om kommunernas vilja och förmåga att rätta sig efter beslut av förvaltningsdomstolar.

I ett av de berörda klagörendena fann JO anledning till kritik. Den berörda kommunstyrelsen (Sigtuna kommun) hade i strid mot ett av kammarrätt meddelat verkställighetsförbud beslutat att genomföra en omfattande aktieteckning i ett bolag. JO konstaterade att kommunstyrelsen fullt medvetet trotsade verkställighetsförbudet. De ledamöter som röstade för beslutet handlade alltså oriktigt. JO fann det skedda i hög grad klandervärt. Enligt JO kunde det under inga förhållanden godtas att offentliga organ trotsar i behörig ordning tillkomna domstolsavgöranden. På i huvudsak samma skäl som JK angav i sitt tillsynsärende år 1984

fann JO emellertid inte möjligt att vidta rättsliga åtgärder mot de ledamöter av kommunstyrelsen som medverkat till beslutet om aktieteckning.

Beträffande det andra klagörendet fann JO inte tillräcklig anledning till kritik för bristande vilja att rätta sig efter vad domstolarna bestämt. I fråga om de elva initiativärendena kunde JO konstatera att utredningen inte gav belägg för någon bristande respekt för domstolarnas beslut.

Kommunalansvarsutredningen bedömde det som otillräckligt att grunda sina överväganden och förslag på ett så litet material som de nyss nämnda besluten av JO och JK. Utredningen gick därför igenom alla kommunala besvärsmål som prövats av kammarrätterna som första instans under tiden januari 1981–juni 1987 och som ledde till att det prövade beslutet slutgiltigt upphävdes av kammarrätterna eller regeringsrätten. Aktundersökningen begränsades dels till de besvärsmål där det överklagade beslutet upphävts på den grunden att det avsett en åtgärd som innebar ett överskridande av gränserna för den kommunala kompetensen, dels till de mål som avsett beslut om överträdelse av domstols verkställighetsförbud och beslut i fråga om rättelse.

Aktundersökningen omfattade 155 upphävda beslut. Av undersökningen framgick bl.a. att 49 av besluten verkställdes före upphävandet, varav 23 redan innan tiden för att överklaga hade löpt ut. I 29 av de 49 fallen fattade de kommunala organen inte något beslut huruvida rättelse skulle ske eller inte. I tre fall beslöts att någon rättelse inte skulle ske och i återstående 17 fall beslöts att rättelse skulle ske av den verkställighet som hade gjorts.

Aktundersökningen resulterade emellertid inte i att kommittén drog några slutsatser beträffande den allmänna förekomsten av domstolstrots i dessa mål. Utredningen konstaterade dock att enkätundersökningen visat att kommuner och landsting inte är särskilt benägna att ta itu med de återgångsfall som kan uppstå, vilket främst tar sig det uttrycket att den berörda kommunen eller landstinget över huvud taget inte fattar något beslut i rättelsefrågan (SOU 1989:64 s. 114).

6.1.2 Utredningens undersökning

Myndigheterna har endast i mycket begränsad omfattning kunnat ge exempel på domstolstrots som rör domar i mål om laglighetsprövning. Således har endast länsstyrelsen i Värmland rapporterat att man känner till ett fall. Beträffande detta fall framgår av de handlingar som utredningen haft tillgång till bl.a. följande. Kommunfullmäktige hade genom beslut den 18 november och den 28 december 1998 beslutat lämna ekonomiskt stöd till uppförande av industrilokal att förhyras av ett bolag. Klagandena hävdade bl.a. att stödet innebar att kommunen gav ett riktat stöd till ett privatägt företag. Genom beslut den 28 januari 1999 förordnade länsrätten att besluten inte fick verkställas. Länsrätten upphävde kommunfullmäktiges beslut den 7 maj 1999. Kommunen överklagade besluten till kammarrätten som den 2 november 1999 beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Kammarrättens beslut vann laga kraft. Såvitt framgår av den tidningsartikel länsstyrelsen bifogat sitt svar fortgick industribyggnationen trots verkställighetsförbudet. Byggnaderna färdigställdes under sommaren 1999.

JO har till sitt yttrande fogat två beslut som rör laglighetsprövning (JO Dnr 2608-1996 och 4773-1997). I båda fallen var det fråga om utebliven rättelse av ett överklagat och upphävt fullmäktigebeslut. Fullmäktige står inte under JO:s tillsyn. I båda fallen riktade JO emellertid kritik mot kommunstyrelsen. JO ansåg att kommunstyrelsen genom en framställning enligt 6 kap. 2 § andra stycket KomL bort göra fullmäktige uppmärksamma på saken, dvs. att rättelse skulle ske. Övriga myndigheter har inte lämnat exempel på några fall av domstolstrots inom detta område.

Som nämndes inledningsvis har utredningen genomfört en enkätundersökning med utgångspunkt i samtliga hos Regeringsrätten diarieförda mål om laglighetsprövning under perioden 1994–1999 där vederbörande kommun eller landsting förlorat. Undersökningen omfattar 68 domar och avser 43 kommuner och 10 landsting. Tre kommuner och ett landsting har inte kommit in med svar. Redovisningen nedan tar därför endast upp 61 domar.

Av undersökningen framgår bl.a. att 43 av domarna verkställdes före upphävandet. I något mer än hälften av dessa fall

fattade de kommunala organen inte något protokollfört beslut i fråga om rättelse. Såvitt framgår av handlingarna har avsaknaden av protokollfört beslut inte alltid inneburit att rättelse uteblivit i praktiken. Det förekommer således att rättelse skett genom en verkställighetsåtgärd t.ex. genom att en utbetalning skett. I 31 av de 43 fallen tyder handlingarna på att verkställigheten rättats i den utsträckning det varit möjligt. Bland dessa fall ingår sådana där kommunen eller landstinget inte rättat verkställigheten eftersom det bedömts vara omöjligt. Bland rättelsefallen ingår också fall där rättelse förefaller ha skett i praktiken trots att något protokollfört beslut i fråga om rättelse inte finns. Beträffande 12 fall framgår inte klart av undersökningen huruvida verkställigheten rättats i den utsträckning det varit möjligt.

Kommunernas och landstingens handläggning i de granskade ärendena

| År | Antal mål | Det kommunala beslutet verkställdes | Protokollfört beslut om rättelse | Rättelse av verkställigheten | Oklara fall |
|------------|-----------|-------------------------------------|----------------------------------|------------------------------|-------------|
| 1994 | 18 | 13 | 5 | 7 | 6 |
| 1995 | 11 | 9 | 5 | 8 | 1 |
| 1996 | 12 | 9 | 5 | 7 | 2 |
| 1997 | 4 | 3 | 1 | 1 | 2 |
| 1998 | 8 | 5 | 2 | 4 | 1 |
| 1999 | 8 | 4 | 2 | 4 | - |
| S:a | 61 | 43 | 20 | 31 | 12 |

6.2 Avgöranden i mål där det anförts förvaltningsbesvär

Länsstyrelsernas svar

Angående vad länsstyrelserna anförts beträffande förekomsten av domstolstrots kan följande antecknas.

Länsstyrelsen i Blekinge län har uppgivit att man inte känner till att det förekommit något fall av domstolstrots under den period utredningens förfrågan avser. Däremot förekom det under år 1993 ett uppmärksammat fall i Olofströms kommun. Det som då hände var bl.a. följande. Vid ett sammanträde den 24 mars 1993 beslutade sociala utvecklingsnämnden att samtliga besvärssärenden avseende 6 § SoL som blev föremål för ändring i länsrätten skulle tas upp i arbetsutskottet för förnyat ställningstagande. Den 2 juni 1993 beslutade sålunda arbetsutskottet vid ett förnyat ställningstagande att "avslå" länsrättens dom i två fall. Vid en gemensam granskning av Socialstyrelsen och länsstyrelsen i augusti 1993 visade det sig att verkställighet hade uteblivit i ytterligare tre fall av gynnande domar avseende ekonomiskt bistånd. Nämndledamöterna förklarade sitt agerande genom att hänvisa antingen till okunskap eller till den kommunala självstyrelsen. Samtliga nämndledamöter åtalades och dömdes till böter för tjänstefel.

Länsstyrelsen i Dalarnas län har uppgivit att man känner till ett fall av fördröjd verkställighet i mål om ekonomiskt bistånd. Det rörde sig om en person som vid flera tillfällen fick vänta på att länsrättens domar skulle verkställas

Länsstyrelsen på Gotlands län har bedömt att antalet domar som inte verkställts inom LSS och SoL är få.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län har uppgivit att det under en 20-årsperiod förekommit 3–4 fall där kommunen åsidosatt länsstyrelsens avgöranden i bygglovsmål.

Länsstyrelsen i Hallands län har rapporterat fyra fall där länsstyrelsen riktat kritik mot ansvarig nämnd. Två av fallen inträffade år 1994, ett under år 1997 och ett under år 1999. Det ena ärendet under år 1994 avsåg en LSS-insats som genom

länsrätts dom ålagts den ansvariga nämnden. Insatsen verkställdes först två år efter meddelad dom. Det andra ärendet under år 1994 avsåg ett uppmärksammat fall från Kungsbacka kommun. I detta fall inträffade bl.a. följande. En familj övervägde att återvända till sitt tidigare hemland och ansökte om ekonomiskt bistånd till en resa till Libanon tur och retur. Sociala distriktsnämnden norr i Kungsbacka kommun avlog ansökan i juni 1992. Familjen överklagade beslutet och länsrätten i Hallands län biföll överklagandet. Sociala distriktsnämnden överklagade länsrättens dom och begärde inhibition. Kammarrätten i Göteborg inhiherade länsrättens dom den 11 december 1992. I en dom i januari 1993 avlog kammarrätten kommunens överklagande. Distriktsnämnden överklagade kammarrättens dom till Regeringsrätten som beslöt att inte meddela prövningstillstånd. Distriktsnämnden begärde då resning i målet. Också resningsansökan avlogs. Frågan om verkställighet av domen behandlades vid fem tillfällen av distriktsnämnden. Vid samtliga dessa tillfällen beslutade nämnden enhälligt att inte verkställa domen. Nämndledamöterna förklarade sitt handlande med hänvisning dels till okunskap, dels till den kommunala självstyrelsen. Länsstyrelsen riktade allvarlig kritik mot nämnden och gjorde anmälan till åklagare för prövning huruvida tjänstefel begåtts. Tingsrätten dömde berörda ledamöter och tjänstgörande ersättare i nämnden till dagsböter för tjänstefel. Ärendet under 1997 avsåg ett fall där länsrätten bifallit den enskildes ansökan om rådgivning och annat personligt stöd i form av behandling av legitimerad sjukgymnast enligt LSS. Domen som meddelades i juni 1996 verkställdes först i januari 1997. Ärendet under år 1999 avsåg en länsrättsdom om rätt till gruppbostad enligt LSS. Domen verkställdes först efter femton månader.

Länsstyrelsen i Jämtlands län har uppgivit att man inte har något fall av domstolstrots att rapportera.

Länsstyrelsen i Jönköpings län har redovisat en undersökning omfattande 35 gynnande domar enligt LSS. Domarna avsåg i 3 fall personlig assistans, 19 fall av bostad med särskild service, 9 fall av korttidsvistelse, 1 fall vardera av insatserna ledsagarservice, daglig verksamhet och kontaktperson. Av undersökningen framgår vidare att sexton domar verkställdes inom 3 månader, sju domar

verkställdes inom 4–6 månader, sju domar inom 7–12 månader och tre domar efter 17, 27 och 34 månader. Av de domar som det tagit längre tid än 4 månader att verkställa rörde det sig i 12 fall om insatsen bostad med särskild service.

Länsstyrelsen i Kalmar län har uppgivit att antalet icke verkställda domar inom LSS-området efter år 1996 har minskat radikalt. År 1997 var antalet 15 och för närvarande är antalet endast 5.

Länsstyrelsen i Kronobergs län som sammanfattningsvis har uppgivit att det i länet inte är några problem med domstolstrots har till yttrandet fogat en sammanställning av icke verkställda domar inom LSS-området. Av sammanställningen framgår bl.a. att en LSS-dom från år 1995 verkställdes först efter två år och en dom från år 1996 först efter ett år, att två LSS-domar från år 1997 ännu inte är verkställda samt att ytterligare två LSS-domar från år 1997 verkställdes först efter två år och två LSS-domar från år 1998 efter cirka ett år. Avslutningsvis konstateras att det i november 1999 finns två icke verkställda LSS-domar. Huvuddelen av dessa domar avsåg insatsen särskilt boende.

Länsstyrelsen i Norrbotten har uppgivit att man inte känner till att det skulle ha förekommit något kommunalt domstolstrots i länet.

Länsstyrelsen i Skåne län har uppgivit bl.a. att verkställigheten av domar i ett antal tillsynsärenden som rör ekonomiskt bistånd har fördröjts. Inom LSS-området samt inom socialtjänstlagens område i ärenden om äldreboende finns också exempel på fördröjd verkställighet. Beträffande LSS-området har länsstyrelsen uppgivit att det under år 1997 fanns 27 LSS-domar och att elva av dessa ännu inte är verkställda.

Länsstyrelsen i Stockholms län har uppgivit att dess uppfattning är att problemet med icke verkställda domar huvudsakligen föreligger inom LSS-området. Länsstyrelsen har vidare uppgivit att man deltagit i en år 1997/98 av Socialstyrelsen utförd uppföljning av gynnande domar enligt LSS som avkunnats under år 1994–1996 och som inte verkställts. I länet fördelade sig domarna på kommunerna enligt följande Haninge 8 domar, Huddinge 10

domar, Sigtuna 1 dom, Stockholm 13 domar och Södertälje 8 domar.

Länsstyrelsen i Södermanlands län har uppgivit att det beträffande den efterfrågade perioden inte finns några domar som inte verkställts.

Länsstyrelsen i Uppsala län har uppgivit att man inte känner till några fall av domstolstrots.

Länsstyrelsen i Värmlands län har uppgivit att man känner till ett fall av domstolstrots vid laglighetsprövning (jfr ovan avsnitt 6.1.2), ett fall i samband med ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, samt ett antal fall av fördröjd verkställighet i LSS-mål. I november 1997 fann länsstyrelsen att det i länet fanns 8 gynnande domar från år 1996 rörande insatsen bostad med särskild service som inte hade verkställts. I de flesta av fallen förklarade kommunen den fördröjda verkställigheten med resursbrist. Vid en liknande uppföljning i september 1998 fann länsstyrelsen att det förelåg 15 gynnande domar som inte verkställts. Även i dessa fall uppgavs resursbrist ligga bakom fördröjningen.

Länsstyrelsen i Västerbottens län har uppgivit ett fall av fördröjd verkställighet i mål om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

Länsstyrelsen i Västernorrland har meddelat att man endast uppmärksammat någon form av domstolstrots inom den sociala sektorn, dvs. ett antal fall av fördröjd verkställighet i LSS-mål och i något ekonomiskt biståndsmål.

Länsstyrelsen i Västmanlands län har uppgivit att man inte känner till något fall av domstolstrots.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har uppgivit att man inte känner till förekomsten av domstolstrots annat än inom den sociala sektorn. Någon sammanställning över de fall där verkställigheten fördröjts finns inte. Länsstyrelsen tillägger att trots att det inte beror på ovilja utan på bristande resurser.

Länsstyrelsens i Örebro svar får tolkas så att man känner till att det förekommer fördröjd verkställighet inom LSS-området. Länsstyrelsen hänvisar till att en kartläggning för närvarande

utförs inom detta område varför någon uppgift om antalet fall för närvarande inte kan lämnas.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har uppgivit att man inte känner till något fall av domstolstrots.

Sammanfattningsvis kan konstateras att ett antal länsstyrelser (länsstyrelserna i Blekinge, Jämtlands, Norrbottens, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Östergötlands län) uppgivit att det under den aktuella perioden inte förekommit exempel på domstolstrots på det specialreglerade området. Beträffande övriga länsstyrelser framgår av svaren att det hos samtliga har förekommit ett flertal fall av avsevärt fördröjd verkställighet inom LSS-området. Hos en del länsstyrelser har sådana fall varit många. Någon av länsstyrelserna har också rapporterat fall av fördröjd verkställighet inom socialtjänsten. Vissa länsstyrelser (Gotlands län, Dalarnas län, Skåne län och Södermanlands län) har anfört att underlåtenhet att verkställa gynnande kommunbeslut är ett betydligt större problem än domstolstrots. Inom t.ex. Gotlands kommun fanns det, den 30 september 1999, 184 icke verkställda LSS-beslut avseende särskilt boende. Vidare har länsstyrelsen i Skåne län uppgivit att det finns totalt 969 gynnande kommunbeslut som ännu inte verkställts och att verkställigheten i 529 av dessa fall har dröjt mer än tre månader.

Övriga myndigheter

Datainspektionen har uppgivit att man vid genomgång av förvaltningsbesvärsmål på grund av överklagande av Datainspektionens beslut inte funnit något fall som resulterat i domstolstrots.

Justitiekanslern har uppgivit att det i myndighetens diarium för perioden 1994–1999 inte finns något ärende om kommunalt domstolstrots.

Konkurrensrådet har uppgivit att man inte kan ge exempel på kommunalt domstolstrots under de senaste fem åren.

Nämnden för offentlig upphandling har uppgivit att nämnden endast i ett fåtal fall kan peka på att en kommun eller ett landsting gjort sig skyldig till domstolstrots. I dessa fall har enligt nämnden

en kommun slutit ett avtal trots att en länsrätt beslutat att upphandlingen i avvaktan på ett slutligt avgörande inte skulle avslutas eller att den skulle göras om. Vid samtal med nämnden har tillagts bl.a. att lagtrots är ett besvärande problem inom nämndens ansvarsområde men att domstolstrots däremot inte har förekommit i sådan omfattning att några lagstiftningsåtgärder för närvarande synes påkallade.

Skolverket har uppgivit bl.a. att det såvitt känt inte har förekommit något domstolstrots när det gäller förvaltningsdomstols prövning av beslut meddelade av verket. Inte heller vad avser Skolväsendets överklagandenämnd, vars beredande personal är anställd hos verket, finns det enligt verket underlag för påståendet att kommuner inte verkställt av nämnden fattade beslut. Verket påpekar att bifallsfrekvensen hos nämnden, dvs. ändringsfrekvensen vad avser kommunernas beslut, är förhållandevis hög, ca 20 procent.

JO har i sitt svar bl.a. hänvisat till nio JO-beslut i tillsyns-ärenden¹. Besluten avser ett fall av domstolstrots år 1993 och två fall från vart och ett av åren 1995–1998. Två av dessa fall avser domar i mål om laglighetsprövning (jfr ovan avsnitt 6.1.2), fem biståndsdomar och två domar angående omsorgslagen eller LSS. Beträffande biståndsdomarna avsåg domstolstrotset i två fall upprepade avvikelser från Socialstyrelsens norm trots att biståndsmottagarens överklagande bifallits i högre rätt. I de tre övriga biståndsmålen, som rörde såväl ekonomiskt som annat bistånd, avsåg klagomålen tidsutdräkt i samband med verkställigheten. Detsamma var fallet beträffande domen enligt omsorgslagen och domen enligt LSS. I flertalet av JO-besluten uttalade JO viss kritik mot handläggningen.

Socialstyrelsen har avgett två yttranden. I det första yttrandet som är daterat den 17 november 1999 har Socialstyrelsen anfört bl.a. följande.

¹ JO dnr 4311-1993, 2230-1995, 3104-1995, 519-1996, 2608-1996, 3634-1997, 4773-1997, 2996-1998 och 3644-1998.

Våren 1996 följdes domar upp från åren -94 och -95. Av samtliga 419 för den enskilde gynnande domar som avkunnats under lagens två första år var omkring en tredjedel inte verkställda i april -96. Uppföljningen redovisas ingående i Socialstyrelsens rapport "Lag om stöd och service – LSS-Individen och lagen – om domar och verkställighet". – – –

Hösten 1997 gjordes ytterligare en uppföljning. Ett och ett halvt år efter studien som utfördes våren -96 var ungefär en sjättedel av domarna från -94 och -95 fortfarande inte verkställda och av -96 års gynnande domar saknades verkställighet i en fjärdedel av fallen. – – –

Skäl till kommunernas agerande

– – –

Vid den granskning som utfördes våren 1996 var den vanligast redovisade orsaken till utebliven verkställighet att huvudmännen inte avsatt tillräckligt med resurser för att tillgodose behovet av lagstadgade rättigheter – dvs. kommunerna hade inte tillskapat så många gruppboenden och platser för korttidsvistelse utanför det egna hemmet etc. som varit nödvändigt för att rent faktiskt möjliggöra verkställigheten (se bilaga 1).

Socialstyrelsens senare granskning hösten -97 visar att orsaken till utebliven eller orimligt fördröjd verkställighet förmodligen och till stor del inte är resursbrist när det gäller själva tillgången till insatser. I stället är det bristande kunskap hos handläggare och arbetsledande personal i förvaltningsrättsliga frågor, och avsaknad av uppföljnings-/kvalitetssäkrings/kontrollsystem som i flera av dessa fall förklarar utebliven eller orimligt fördröjd verkställighet. För att konkretisera innebörden i detta kan nämnas att domar inte har verkställts därför att

- personalen saknar kunskap om att domar enligt LSS skall verkställas omedelbart och av den anledningen inte agerar i verkställighetsfrågan förrän domen vunnit laga kraft,

- personalen "tror" att nämndens överklagande till högre instans automatiskt också innebär en begäran om inhibition samt därför att
- brister i arbetsledarfunktionen och avsaknaden av uppföljnings-/kvalitetssäkrings-/kontrollsystem medfört att domar inte verkställts då personal blir långvarigt sjukskriven, inte klarar sina arbetsuppgifter eller då domar "tappats bort" vid organisationsförändringar.

Socialstyrelsens granskning visar också att dokumentationen inom verksamhetsområdet är klart eftersatt – i vissa fall saknas den helt (se även Socialstyrelsen, Handikappreformen. Slutrapport 1997). – – –

Domstolstrots inom socialtjänsten

När det gäller gynnande domar enligt socialtjänstlagen och annan lagstiftning inom socialtjänstens område, har verkställighet inte följts upp på det sätt som skett inom LSS-området. Tillsynsmyndigheten har inte uppfattat att utebliven verkställighet här är något stort problem. De fall som Socialstyrelsen har kännedom om är följande.

Härefter redovisar Socialstyrelsen de ovannämnda fallen av domstolstrots som förekom i Olofströms kommun år 1993 och i Kungsbacka kommun år 1994 (se ovan s. 85 och 86).

– – –

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras;

- Domstolstrots är en sedan länge känd och kartlagd företeelse inom LSS verksamhetsområde och var ett problem redan under omsorgslagens tid. Socialstyrelsen återkommer med ytterligare information om icke verkställda domar då granskningen av tio tillsynsärenden avslutats.

- Inom socialtjänsten är, såvitt man vet, domstolstrots sällsynt. Inom detta område finns däremot en stor mängd icke verkställda beslut. Omfattningen av detta kommer att undersökas av Socialstyrelsen under våren 2000. Åtgärder behövs för att även komma till rätta med detta problem.
- Ett sanktionssystem torde vara en nödvändighet men inte en tillräcklig åtgärd för att domar och beslut skall verkställas. Andra exempel på åtgärder kan vara utbildning av handläggare och arbetsledande personal samt lagändringar när det gäller dokumentationsplikt och kvalitetssäkring inom LSS-området.

I sitt andra yttrande av den 30 juni 2000 har Socialstyrelsen återkommit med en redovisning av de ovan nämnda tio tillsyns-ärendena inom verksamhetsområdet för LSS. Av redovisningen framgår bl.a. att det i två av ärendena förekommit så allvarliga brister att Socialstyrelsen övervägt att överlämna dem till åtal. Vidare har Socialstyrelsen återkommit med en redovisning av omfattningen av icke verkställda beslut inom socialtjänsten. Denna kartläggning visar att det den 1 januari 2000 fanns 2 709 beslut om särskilt boende enligt 6 f § SoL som inte var verkställda. Av dessa fattades besluten i 389 fall före den 1 januari 1999.

II ÖVERVÄGANDEN

7 Utsökningsbalkens tillämplighet vid verkställighet av förvaltningsdomstols dom

Utredningens bedömning: En förvaltningsdomstols dom som innefattar en förpliktelse för en kommun att utge ekonomiskt stöd enligt LSS eller SoL kan verkställas enligt UB:s bestämmelser om utmätning.

Innebär en förvaltningsdomstols dom att en enskild har rätt till någon annan insats enligt LSS eller SoL än ekonomiskt stöd kan verkställighet enligt 16 kap. UB medges. Utrymmet för sådan verkställighet torde emellertid i praktiken vara mycket begränsat.

7.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att försöka klarlägga i vilken mån utsökningsbalkens (UB:s) bestämmelser kan användas för att få en dom av förvaltningsdomstol verkställd. Som ett led i beredningen av denna fråga har utredningen inhämtat yttrande från Riksskatteverket. Yttrandet i dess helhet har intagits som *bilaga 5*.

I det följande tar utredningen först upp frågan om en dom av förvaltningsdomstol utgör en sådan exekutionstitel som enligt 3 kap. 1 § UB får verkställas under vissa förutsättningar. Därefter behandlas frågan om något rättsligt hinder föreligger mot att utmätning sker i en kommuns eller ett landstings egendom. Slutligen diskuteras huruvida verkställighet enligt 16 kap. UB kan ske av domar angående insatser enligt LSS eller bistånd enligt SoL.

7.2 Utsökningsbalkens tillämpningsområde

Enligt 1 kap. 1 § UB kan verkställighet ske på grundval av en dom eller annan exekutionstitel, som innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse att fullgöra någon positiv eller negativ prestation. Ett avgörande som innehåller enbart ett fastställande av ett visst rättsförhållande kan inte verkställas. Vidare är UB tillämplig av beslut om kvarstad eller annan liknande säkerhetsåtgärd.

Verkställighet av dom förutsätter således att sökanden åberopar en fullgörelsedom. Vid exigibilitetsprövningen är det dock inte de ordalag som används som är avgörande utan den reella innebörden av domslutet (se Gregow, Utsökningsrätt, 3:e uppl. s. 62).

Vilka exekutionstitlar som kan åberopas för verkställighet framgår av 3 kap. 1 § punkt 1 UB. I bestämmelsen görs inte någon skillnad mellan avgöranden av allmän domstol och avgöranden av förvaltningsdomstol. Det föreskrivs sålunda endast att domstols dom, utslag eller beslut får verkställas under de förutsättningar

som anges i kapitlet. Såvitt framgår av förarbetena har någon begränsning till avgöranden av allmän domstol inte avsetts. I rättspraxis har också antagits att avgöranden av förvaltningsdomstolar kan verkställas enligt UB (se bl.a. NJA 1987 s. 780 I, 1991 s. 363 och 1993 s. 99). Mot denna bakgrund kan det enligt utredningens mening knappast råda någon tvekan om att en förvaltningsdomstols dom i princip kan verkställas enligt UB:s bestämmelser.

Enligt 1 kap. 1 § UB sker verkställighet som avser betalnings-skyldighet genom utmätning. Verkställighet som avser annan förpliktelse eller säkerhetsåtgärd sker i den ordning som anges i 16 kap. Som tvångsmedel vid verkställighet enligt 16 kap. kan kronofogdemyndigheten bl.a. använda vite. Detta framgår av 2 kap. 15 § UB.

7.3 Utmätning av kommunal egendom

Förvaltningsdomstolarna kan med stöd av bestämmelser i SoL ålägga kommuner att till enskilda utge försörjningsstöd för vissa levnadsomkostnader. Även enligt LSS kan kommuner förpliktas att utge ekonomiskt stöd till enskilda för vissa kostnader. Mot denna bakgrund har det i den rättsvetenskapliga litteraturen diskuterats om det är möjligt för den enskilde att vid bristande betalning från en kommuns sida utverka utmätning enligt UB:s bestämmelser. Från några håll har gjorts gällande att denna möjlighet saknas eller i vart fall att frågan är tveksam (Riberdahl, SvJT 1992 s. 215–219 och Warnling-Nerep, Kommuners lag- och domstolstrots s. 505–507).

Lokaldemokratikommittén hävdade i betänkandet SOU 1993:109 motsatt uppfattning. Kommittén konstaterade sålunda bl.a. att domar som avsåg rätt till socialbidrag och annat ekonomiskt bistånd enligt 6 § SoL är verkställbara enligt UB:s regler (bet. s. 53 f.).

Riksskatteverket har i sitt yttrande anfört bl.a. följande.

Parts behörighet regleras i 2 kap. 6 § UB, vari anges att 11 kap. Rättegångsbalken (RB) skall tillämpas om inte annat föreskrivs. Bestämmelsen i 11 kap. 2 § RB om att också en kommun eller annan sådan menighet kan vara part i rättegång, är således tillämplig också i fråga om verkställighetsärenden.

RSV anser därför att kommunal egendom kan bli föremål för utmätning p.g.a. dom eller annat avgörande som avser betalningsskyldighet. Domar avseende rätt till socialbidrag eller annat ekonomiskt bistånd kan verkställas. En annan sak är att en kommun inte torde kunna försättas i konkurs, jfr Göta hovrätts beslut, Ö 630/94 och Svea hovrätts beslut, Ö 5630/95.

UB innehåller för övrigt inte några som helst särregler för kommuner eller landsting i egenskap av gäldenärer. De undantag från utmätning som föreskrivs i 5 kap. 5–12 §§ UB, främst med hänsyn till egendomens beskaffenhet, gäller också vid verkställighet mot kommuner.

Innan verkställighet sker, skall en kommun liksom andra gäldenärer underrättas om den sökta verkställigheten enligt vad som föreskrivs i 4 kap. 12 § UB. På så sätt bereds kommunen möjlighet att betala frivilligt eller att anvisa viss egendom för utmätning. Dessutom regleras det i 4 kap. 3 § UB i vilken ordning utmättningsbar egendom skall tas i anspråk. I praktiken torde det aldrig komma i fråga att hos en kommun utmäta annan egendom än banktillgodohavanden e.dyl.

— — — —
Verkställighetsmål avseende betalningsskyldighet för bistånd enligt 73 § socialtjänstlagen (1980:620) torde ha förekommit i några enstaka fall.

Utredningen gör här följande bedömning.

När det hävdats att kommunal egendom inte kan utmätas synes vikt ha tillmätts det förhållandet att en utmätning av sådan egendom rimligen skulle kräva en uppdelning av den kommunala egendomen i utmättningsbar och inte utmättningsbar egendom. Att en sådan uppdelning inte gjorts skulle tyda på att det inte varit avsett att utmätning av kommunal egendom skulle kunna ske. Mot

detta resonemang kan givetvis invändas att frånvaron av särskilda regler om utmätning av kommunal egendom kan antas bero på att man vid UB:s tillkomst inte ansåg att det förelåg något praktiskt behov av sådana regler.

Enligt utredningens mening talar övervägande skäl för att något hinder mot utmätning i kommunal egendom inte föreligger. Varken i UB eller annan lag finns det bestämmelser som utesluter att kommuner eller landsting kan vara gäldenärer i ett förfarande enligt UB. I förarbetena till UB finns det inte heller någon antydning om att en sådan begränsning skulle vara avsedd. Det kan tilläggas att HD i rättsfallet NJA 1993 s. 99 fann att ett landsting kunde vara sökandens motpart vid verkställighet enligt 16 kap. UB.

Utredningens slutsats är att det i princip är möjligt att erhålla utmätning i egendom som tillhör en kommun eller ett landsting. En dom varigenom en kommun förpliktats att utge ekonomisk ersättning enligt LSS eller SoL kan alltså verkställas genom utmätning enligt UB. Av Riksskatteverkets yttrande framgår emellertid att denna möjlighet i praktiken utnyttjats endast i några enstaka fall.

7.4 Annan verkställighet än utmätning

Frågan om det är möjligt att få en förvaltningsdomstols dom angående andra insatser enligt LSS än ersättning enligt 9 § 2 LSS eller angående s.k. annat bistånd enligt SoL verkställd enligt bestämmelserna i 16 kap. UB aktualiserades i det lagstiftningsärendet som resulterade i de nyligen antagna ändringarna i LSS (se ovan avsnitt 2.5). Denna fråga är i förevarande sammanhang givetvis av intresse för bedömningen av behovet av åtgärder för att motverka domstolstrots.

Bestämmelserna i UB kan inte anses ge något klart besked huruvida verkställighet enligt 16 kap. är möjlig. Några klarläggande uttalanden i förarbetena till UB synes inte heller föreligga. Frågan har emellertid varit uppe till prövning i ett rättsfall från Högsta domstolen (NJA 1993 s. 99).

Rättsfallet rörde frågan om verkställighet enligt UB kunde ske av en länsrättsdom angående rätt till gruppboende enligt lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen). En länsrätt hade i en dom konstaterat att X tillhörde den personkrets som anges i 1 § omsorgslagen och att hennes rätt till den angivna omsorgen inte påverkades av det förhållandet att landstinget inte hade någon gruppboende tillgänglig. Länsrätten hade vidare uttalat att det ålåg landstinget att vidta erforderliga åtgärder för att utan dröjsmål uppfylla den förpliktelse som åvilade landstinget gentemot X samt att frågan om var hon skulle beredas plats var en verkställighetsfråga som inte kunde prövas i målet. I domslutet hade länsrätten förordnat att X hade rätt till särskild omsorg i form av boende i gruppboende för vuxna. X begärde verkställighet av länsrättsdom hos kronofogdemyndigheten. Ansökan bifölls och kronofogdemyndigheten förelade landstinget vid vite av 100 000 kr. att senast en viss dag bereda X den särskilda omsorgen. Landstinget överklagade kronofogdemyndighetens beslut till Göta hovrätt som emellertid avsåg överklagandet. Sedan landstinget överklagat även hovrättsbeslut uttalade Högsta domstolens majoritet (tre ledamöter) bl.a. följande.

Av 3 kap. 1 § UB framgår att en dom av förvaltningsdomstol kan utgöra exekutionstitel. En grundläggande förutsättning för att domen skall kunna få verkställas är emellertid enligt 1 kap. 1 § UB att den innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse. UB är alltså tillämplig på en dom av förvaltningsdomstol enligt lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen) under förutsättning att domen i det enskilda fallet innefattar en förpliktelse i den mening ordet har i UB.

— — —
Innebörden av domen är att det slås fast att X har rätt till sådan särskild omsorg som anges i 4 § 1 st 5 omsorgslagen. Landstinget skall enligt omsorgslagen svara för att hon får denna särskilda omsorg. I domen har emellertid inte närmare preciserats när eller var denna särskilda omsorg skall tillhandahållas henne. Domen kan därför inte anses innefatta någon förpliktelse i den mening ordet

har i UB. Kronofogdemyndighetens beslut om verkställighet skall alltså upphävas.

Två ledamöter var av skiljaktig mening beträffande motiveringen och ansåg att UB inte var tillämplig på länsrättens dom. De hänvisade till att det inte var fråga om en förpliktelse som rörde egendom utan en förpliktelse som direkt avsåg den omsorgsberättigades person. HD:s avgörande har kommenterats av Lokaldemokratikommittén i SOU 1993:109. Kommittén anför bl.a. följande (bet. s. 48 f.; se även s. 56 f. och 146 f.).

Om HD:s beslut blir vägledande, kommer alla domar som slår fast rätt till särskilda omsorger enligt omsorgslagen att i princip vara verkställbara. Detsamma får anses gälla domar om stöd, hjälp och service enligt andra rättighetslagar, också enligt LSS som ersätter omsorgslagen fr.o.m. den 1 januari 1994. Rättigheter enligt de ytterligare rättighetslagar som kan komma att införas blir också uttvingbara på samma sätt, såvida inte något annat föreskrivs. Om en viss dom är verkställbar, beror dock som har framgått på om den innefattar en förpliktelse i utsökningsbalkens mening.

I konsekvens med detta kommer verkställigheten av domar i sociala mål att handhas av kronofogdemyndigheterna och överprövas av de allmänna domstolarna, som kommer att svara för utvecklingen av praxis. Förvaltningsdomstolarna och statliga myndigheter ställs således åt sidan. Varken kronofogdemyndigheterna eller de allmänna domstolarna har hittills handlagt denna typ av mål och ärenden. Kronofogdemyndigheternas uppgifter har inte heller ansetts omfatta verkställighetsåtgärder vilka avser enskilda personer direkt eller vilka syftar till att tillgodose det slags individuella behov hos enskilda som särskilda omsorger utgör. Ser man till utsökningsbalkens förarbeten tyder ingenting där på att avsikten har varit att myndigheten skall handa sådan verkställighet eller att det har förutsetts att så skulle bli fallet. Där sägs att bestämmelsen i 16 kap. 10 § gäller bl.a. förpliktelse att utge lös egendom, utföra visst arbete, avstå från viss verksamhet eller tåla visst intrång (prop. 1980/81:8 s. 795). Utsökningsbalken är helt inriktad på förpliktelser som rör egendom och utformad för

verkställigheten för sådana. Den nu fastslagna ordningen kan ifrågasättas från såväl principiella som praktiska utgångspunkter.

I litteraturen har avgörandet kritiserats av Gregow som anfört bl.a. följande (se Gregow, Utsökningsrätt, 3:e uppl. s. 63 f.; se även Lavin i FT 1993-94 s. 563 f. och Warnling-Nerep, Kommuners lag- och domstolstrots s. 293 f.).

För mig framstår det som helt främmande att domar enligt omsorgslagen skulle omfattas av UB:s tillämpningsområde. En sådan dom avser den omsorgsberättigades personliga behov och kan inte jämföras med t.ex. en avhysningsdom, som i första hand rör besittningen till en lägenhet eller liknande. Majoritetens skäl för att domen inte kunde anses innefatta någon förpliktelse är dessutom knappast riktiga. Det är inte en förutsättning för att en verkställbar förpliktelse skall föreligga att den är preciserad till tid och rum; Tiden för förpliktelsens fullgörande måste naturligtvis ha inträtt. Länsrätten hade f.ö. i sina domskäl angett att det ålägg landstinget att vidta erforderliga åtgärder för att utan dröjsmål uppfylla sin förpliktelse samt att frågan var X skulle beredas plats var en verkställighetsfråga som inte kunde prövas i målet vid länsrätten. Avgörande för huruvida det föreligger en förpliktelse i UB:s mening är huruvida domstolen har ålagt parten att fullgöra en prestation eller endast slagit fast att parten har en skyldighet i ett visst hänseende.

Riksskatteverket har i denna del anfört bl.a. följande.

6 Annan verkställighet när en kommun är svarande

Inte heller i fråga om annan verkställighet innehåller UB några särregler för kommuner och landsting. Bestämmelsen i 11 kap. 2 § RB om att en kommun har partsbehörighet är således tillämplig när en kommun är svarande.

Riksskatteverket anser därför att verkställighet enligt 16 kap. UB kan ske mot en kommun liksom mot andra svarande. I 2 kap. 27 § UB har för övrigt inte kommuner, utan endast staten, undantagits från möjligheten till vitesföreläggande.

Riksskatteverket kommenterar också HD:s förutnämnda beslut och framhåller bl.a. att förvaltningsdomstolarna, såvitt verket känner till, inte genomgående har anpassat sig till HD:s synsätt. Verkets bedömning är, heter det vidare, att förvaltningsdomstolars domar av ifrågavarande slag kan verkställas mot kommuner om fullgörelseskyldigheten är klart utformad.

Beträffande förekomsten av verkställighetsärenden mot kommuner anför RSV bl.a. följande.

Vid Kronofogdemyndigheten (KFM) i Karlstad har ett mål avseende stöd och service till enskild handlagts efter det att HD i NJA 1993 s. 99 ansett att UB i princip är tillämplig på sådana domar. I den dom, som låg till grund för verkställigheten angavs att länsrätten ålägger vård- och omsorgsnämnden att bereda den klagande boende med särskild service för vuxna enligt 9 § punkt. 9 LSS; se länsrättens i Värmlands län dom den 20 mars 1997, mål nr 629-97. Domslutet innehöll således inte enbart en förklaring att klaganden har rätt till den begärda förmånen. KFM underrättade därför kommunen enligt 16 kap. 11 § UB om den sökta verkställigheten, varefter kommunen fullgjorde sin förpliktelse.

Utredningen gör följande bedömning.

Som redan framhållits ger varken UB:s lagtext eller dess förarbeten några klara besked angående frågan om det är möjligt att få en dom angående nu ifrågavarande förmåner enligt LSS eller SoL verkställd enligt bestämmelserna i 16 UB. Mycket talar i och för sig mot antagande att det vid balkens tillkomst varit avsett att denna möjlighet skulle stå öppen. Som framhållits bl.a. av minoriteten i 1993 års rättsfall avser UB:s regler i princip endast förpliktelser som rör egendom, t.ex. betalningsförpliktelser. Vidare får det på de skäl som Lokaldemokratikommittén anfört anses olämpligt att nu berörda verkställighetsfrågor skall handhas av kronofogdemyndigheterna och överprövas av de allmänna domstolarna. Emellertid är det tydligt att HD i det nämnda rättsfallet gjort den bedömningen att UB:s bestämmelser i princip

är tillämpliga. Denna bedömning får tills vidare anses utgöra gällande rätt.

När det gäller avgörandets innebörd är det till en början uppenbart att det får anses vara vägledande inte bara för domar enligt den nu upphävda omsorgslagen utan även för avgöranden som meddelats med stöd av LSS eller SoL.

I 9 § LSS anges i tio olika punkter de insatser för särskild stöd och service som kan medges enligt den lagen. Dessa insatser är

1. rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder,
2. biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt lagen (1993:389) om assistansersättning,
3. ledsagarservice,
4. biträde av kontaktperson,
5. avlösarservice i hemmet,
6. korttidsvistelse utanför det egna hemmet,
7. korttidsstillsyn för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen och under lov,
8. boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet,
9. bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna,
10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.

Det bistånd enligt SoL som är aktuellt i detta sammanhang är s.k. annat bistånd enligt 6 § SoL. Enligt 6 f § SoL avses med annat bistånd hjälp i hemmet samt särskilt boende för service och omvårdnad för äldre eller bostad med särskild service för funktionshindrade.

I fråga om vilken räckvidd HD:s avgörande skall tillerkännas kan konstateras att HD betonade att UB:s tillämplighet förutsatte att domen i det enskilda fallet innefattar en förpliktelse i den

mening ordet har i UB. I det aktuella fallet fann domstolen emellertid att denna förutsättning inte var uppfylld. Såvitt framgår av domskälen berodde detta på att det i länsrättens dom inte hade preciserats när eller var den särskilda omsorgen skulle tillhandahållas. Enligt utredningens mening innebär HD:s bedömning i denna del att möjligheterna till verkställighet såvitt gäller insatser eller bistånd i form av boende (9 § 6, 8 och 9 LSS och 6 f § SoL) torde vara mycket begränsade. Länsrättens dom i rättsfallet var nämligen avfattad i överensstämmelse med praxis i förvaltningsdomstolarna vid tillämpning av omsorgslagen, en praxis som såvitt utredningen erfarit numera gäller även vid tillämpning av LSS. Denna praxis, som har stöd i förarbetena till dessa lagar (se prop. 1984/85:176 s. 78 och 123 samt 1992/93:159 s. 189 f.), innebär att domstolen, om den finner att den enskilde i princip har rätt till särskilda insatser, normalt enbart prövar om rätt finns till den eller de särskilda insatser som den enskilde har begärt. Prövningen avser sålunda enbart frågan om rätten till den särskilda insatsen, inte utformningen. En närmare precisering om var eller när insatsen skall tillhandahållas torde vanligen inte göras.

I normalfallet torde alltså verkställighet enligt UB inte kunna komma i fråga när det gäller olika former av boende. Möjligen är förutsättningarna för verkställighet bättre om förvaltningsdomstolen i ett visst fall gått närmare in på insatsens utformning.

När det gäller övriga insatser enligt LSS är det svårt att närmare ange vilka krav på precision som mot bakgrund av HD:s avgörande skall uppställas för att en dom skall anses innehålla en förpliktelse enligt 1 kap. 1 § UB. Allmänt kan emellertid sägas att förvaltningsdomstolarnas praxis även här är sådan att det i regel endast fastslås att vederbörande har rätt till en insats av visst slag och att detaljutformningen överlämnas till den kommunala nämnden. Mot denna bakgrund får det antas att utrymmet för verkställighet enligt 16 kap. UB även när det gäller övriga insatser enligt LSS är mycket begränsat.

Avslutningsvis kan konstateras att det av Riksskatteverkets yttrande framgår att verkställighet enligt 16 kap. UB av domar angående insatser enligt LSS eller bistånd enligt SoL hittills knappast setts som en praktisk möjlighet för den som tillerkänts en

sådan förmån. Enligt den gjorda undersökningen har det endast i något enstaka fall förekommit att sådan verkställighet sökts.

8 Några utgångspunkter

Utredningens bedömning: Det finns behov att vidta åtgärder för att motverka att kommuner och landsting sätter sig över domstolarnas avgöranden.

Något generellt sanktionssystem bör inte införas. I stället bör för varje enskilt område där det visat sig förekomma problem övervägas om någon typ av sanktion bör införas. Det bör också undersökas om andra åtgärder än sanktioner skulle kunna motverka kommunalt domstolstrots. De områden som närmast kan komma i fråga är verksamhetsområdet för LSS, socialtjänsten och den fria kommunala sektorn.

8.1 Inledning

Redan i mitten av 1980-talet uppmärksammades i den allmänna debatten att kommuner och landsting i några fall hade satt sig över avgöranden av förvaltningsdomstolar i mål där de varit parter. Agerandet kom att kallas domstolstrots. Till en början stod avgöranden som rörde kompetensöverskridande beslut angående näringsverksamhet i förgrunden. Så småningom kom emellertid uppmärksamheten att mer riktas på domar som rörde s.k. rättighetslagar, dvs. lagar som garanterar de enskilda vissa sociala förmåner. Det hände nämligen i ökande utsträckning att domar som innebar att en kommun eller landsting skulle tillhandahålla en viss förmån inte verkställdes eller verkställdes med betydande fördröjning.

Mot den angivna bakgrunden har frågan hur domstolstrots skall motverkas utretts vid flera tillfällen inom ramen för det statliga utredningsväsendet. Övervägandena vid dessa utredningar har i regel varit inriktade främst på att finna lämpliga sanktioner, antingen mot kommunerna och landstingen som sådana eller mot de enskilda förtroendevalda. När utredningarna ännu i september 1999 inte hade lett till några lagstiftningsåtgärder tillsattes förevarande utredning. Utredningens uppdrag har varit att utreda frågan om hur ett sanktionssystem bör utformas som gör det möjligt att motverka kommunalt domstolstrots. Uppdraget omfattar enligt direktiven sådant domstolstrots varhelst det förekommer. Till skillnad mot vad som gällt för tidigare utredningar omfattar uppdraget däremot inte lagtrots utan samband med något domstolsavgörande.

I juni 2000 antog riksdagen vissa förslag till ändringar i SoL och LSS. Ändringarna har trätt i kraft den 1 juli 2000 (se SFS 2000:525 och 526) och är avsedda att motverka domstolstrots inom socialtjänsten och på LSS-området. De innebär bl.a. att länsstyrelsen får förelägga en kommun eller ett landsting vid vite att avhjälpa brister i verkställigheten av en lagakraftägande dom som ger en enskild rätt till vissa förmåner enligt respektive lag. I propositionen (prop. 1999/2000:79 s. 82) anförde regeringen bl.a. att skadeverkningarna för enskilda på LSS-området och socialtjänstområdet är så oacceptabla att åtgärder som motverkar domstolstrots måste företas redan nu. När resultatet av det pågående utredningsarbetet föreligger kan det, framhöll regeringen vidare, finnas anledning att på nytt ta ställning till frågan i hela dess vidd. Erfarenheterna av de nu föreslagna reglerna skall beaktas och utvärderas när frågan skall prövas i sin fulla vidd. Vid riksdagsbehandlingen underströk Socialutskottet vikten av att de i propositionen föreslagna åtgärderna blir föremål för förnyad prövning när den fullständiga utredningen föreligger (bet. 1999/2000:SoU14 s. 50).

I enlighet med uttalandena i propositionen och vid riksdagsbehandlingen har denna utredning fullföljt sitt arbete enligt de direktiv som gavs i september 1999. Övervägandena omfattar sålunda även LSS-området och socialtjänsten.

Utredningen har inriktat arbetet främst på frågan om hur ett sanktionssystem mot domstolstrots bör utformas. Utredningen har emellertid också övervägt om det inte i samma syfte bör genomföras även andra regeländringar som komplettering till ett sanktionssystem. Sålunda har uppmärksamhet ägnats bl.a. åt vissa möjligheter att genom den kommunala revisionen förbättra kontrollen av att domstolarnas avgöranden respekteras.

Förekomsten av domstolstrots har uppenbarligen ett samband med de lagar och andra författningar som reglerar kommuners och landstings skyldigheter mot medborgarna. På vissa områden är det tydligt att reglerna lägger betydande ekonomiska bördor på kommunerna. Detta kan i många fall vara förklaringen till att verkställigheten av en dom som ger den enskilde en förmån dröjer eller rent av uteblir. Uppenbarligen skulle ändringar i de nu åsyftade reglerna kunna motverka förekomsten av domstolstrots.¹ Att föreslå sådana ändringar ligger emellertid utanför utredningsuppdraget.

8.2 Behovet av åtgärder för att motverka domstolstrots

I samband med de utredningar som tidigare utförts har det från kommunalt håll hävdats att domstolstrots är mycket ovanligt. De undersökningar som nu har gjorts tyder på att detta är riktigt såvitt gäller de flesta av kommunernas och landstingens verksamhetsområden. Det finns dock några områden där det uppenbarligen har förekommit beaktansvärda problem.

På ett av dessa områden, det som regleras genom lagstiftningen angående funktionshindrade (LSS-området), har det sedan länge i

¹ Under senare år har flera statliga utredningar sökt lösa problemet med den ojämna kostnadsfördelningen för handikappvården. Senast har regeringen i propositionen 1999/2000:115 ”Vissa kommunalekonomiska frågor m.m.” föreslagit förändringar i gällande utjämningsystem och ett högkostnadsskydd för LSS. Propositionen har ännu inte behandlats av riksdagen.

ett stort antal fall förekommit långa dröjsmål med verkställigheten av domstolarnas avgöranden. Även inom socialtjänsten har ett antal fall av domstolstrots inträffat. Där har emellertid problemen snarare varit sällsynta. Ett annat område där domstolstrots förekommit är den s.k. fria kommunala sektorn. På det området har det rört sig om ett fåtal fall. Några av dessa har emellertid ansetts särskilt stötande bl.a. därför att det visat sig att det helt saknats möjlighet att ingripa mot det kommunala agerandet. I dessa fall har en kommun verkställt ett kompetensöverskridande beslut trots att kammarrätten meddelat verkställighetsförbud. Några andra fall inom den kommunala sektorn har rört att kommunen inte rättat verkställigheten när ett redan verkställt beslut upphävts av domstol.

Det är givetvis helt oacceptabelt i en rättsstat att i laga ordning beslutade domstolsavgöranden inte respekteras. Särskilt betänkligt är det om det är myndigheter som sätter sig över vad domstolarna har bestämt. Att ett sådant agerande är ägnat att undergräva medborgarnas förtroende för samhällsorganen är uppenbart.

Som motiv till domstolstrots har ibland åberopats den grundlagsfästa principen om kommunal självstyrelse. Denna princip som är förankrad bl.a. i 1 kap. 1 och 7 §§ regeringsformen är av grundläggande betydelse i vårt statsskick. Sålunda åligger det regering och riksdag att bl.a. se till att principen inte åsidosätts när nya rättsregler beslutas. Den kan emellertid aldrig rättfärdiga att kommuner eller landsting sätter sig över domstolsavgöranden. (Se t.ex. Konstitutionsutskottets yttrande i Socialutskottets betänkande 1999/2000:SoU14 s. 84.)

Mot den nu angivna bakgrunden finns uppenbarligen anledning att överväga lämpliga åtgärder för att motverka att kommuner och landsting sätter sig över domstolsavgöranden som gått dem emot.

I sammanhanget vill utredningen erinra om att dröjsmål med tillhandahållande av förmåner enligt LSS eller SoL förekommer inte bara då ett visst ärende varit föremål för domstolsprövning. Enligt vad flera länsstyrelser har uppgivit är underlåtenhet att verkställa gynnande kommunbeslut på berörda områden ett betydligt större problem än domstolstrots. Även Socialstyrelsen har i sina yttranden till utredningen uppehållit sig vid detta

problem. Det är naturligtvis angeläget att åtgärder vidtas för att motverka dröjsmål även i nu berörda fall. Sett från den enskildes synpunkt är dessa dröjsmål givetvis lika besvärande som de som förekommer i de fall som gått till domstol. Det ligger emellertid utanför utredningens uppdrag att föreslå åtgärder som är inriktade på missförhållanden som inte beror på domstolstrots.

8.3 Ett generellt sanktionssystem eller andra åtgärder

Enligt direktiven för utredningsuppdraget bör det övervägas om det sanktionssystem som utredaren förordar skall gälla generellt eller om det bör anpassas till olika sektorer eller utgöra en kombination av dessa modeller. När ställning skall tas till denna fråga måste till en början beaktas inom vilka områden domstolstrots förekommer och hur vanligt det är på dessa områden. Det är också av betydelse varför vederbörande kommun eller landsting i olika typfall inte på ett lojalt sätt rättar sig efter domstolens avgörande.

En sanktion med generell tillämpning över hela det kommunala verksamhetsområdet skulle sannolikt ha ett visst pedagogiskt värde. En bestämmelse av den innebörden skulle bl.a. understryka att kravet på respekt för domstolarnas avgöranden inte är begränsat till att gälla enbart på vissa utpekade områden. Invändningar kan emellertid resas mot en generell lösning.

Hittills gjorda undersökningar tyder på att domstolstrots förekommer endast på ett fåtal områden, när det gäller den specialreglerade förvaltningen främst på LSS-området och i någon utsträckning inom socialtjänsten. Därutöver har från tid till annan förekommit enstaka fall inom den fria kommunala sektorn. På övriga områden synes förekomsten i det närmaste okänd. Det praktiska behovet av sanktioner torde alltså vara begränsat till vissa områden.

Vidare kan de bakomliggande skälen till de fall av domstolstrots som förekommer vara mycket olika. Såvitt gäller domar på

LSS-området torde det vanligaste skälet ha varit bristande ekonomiska resurser i den aktuella kommunen. Här kan man emellertid skilja mellan fall då kommunens ekonomiska ställning varit mycket svag och andra fall där den ekonomiska situationen inte varit lika dålig men där man ändå ansett att verkställigheten bör få vänta av ekonomiska skäl. Som förklaring på dröjsmålen på LSS-området har också anförts brister i internkontrollen och okunnighet om gällande regler hos handläggande personal. Fallen av ren tredska förefaller inte ha varit vanliga.

När det gäller det begränsade antalet fall av domstolstrots inom socialtjänsten tycks däremot någon form av tredska oftare ha legat bakom kommunens agerande. Beträffande de fåtaliga fall som förekommit inom den fria sektorn är att märka att de i regel avsett situationer där kommunen genomdrivit egna beslut som visat sig strida mot lag. Här har bristande resurser i allmänhet inte haft någon betydelse utan domstolstrotset har i regel berott på någon form av tredska.

Som framgår av det sagda visar gjorda undersökningar att kommunalt domstolstrots i stort sett förekommer bara på vissa avgränsade områden, att det tar sig mycket olikartade uttryck och att de bakomliggande skälen kan vara av vitt skilda slag. Mot den bakgrunden framstår det som svårt att finna en sanktion som kan vara lämplig mot varje slag av domstolstrots.

Vid valet av lösning måste också beaktas de krav som hänsynen till den kommunala självstyrelsen får anses ställa. Den närmare innebörden av dessa krav är visserligen inte i alla avseenden klar. Det kravet torde emellertid gälla att lagstiftaren bör visa återhållsamhet när det gäller att införa möjligheter till tvångsingripanden mot kommuner och landsting. Givetvis bör en reaktion väljas som kan antas vara effektiv men samtidigt måste beaktas att reaktionen inte bör göras mer ingripande än nödvändigt. Det bör också övervägas i vilken utsträckning andra åtgärder än sanktioner kan få de effekter som eftersträvas.

Med hänvisning till det anförda vill utredningen inte förorda att någon generell sanktion införs. I stället bör det enligt utredningens mening för varje enskilt område där det visat sig förekomma problem övervägas om någon typ av sanktion bör införas. När det

gäller andra åtgärder än sanktioner finns det anledning att överväga både sådana som har generell räckvidd och sådana som är inriktade på avgränsade områden.

I det följande tar utredningen i skilda kapitel upp först vissa förslag som övervägts av tidigare utredningar (kapitel 9) och därefter frågor som rör den kommunala revisionen (kapitel 10). I de tre följande kapitlen behandlas domstolstrots inom den fria kommunala sektorn, på LSS-området och inom socialtjänsten (kapitel 11–13). Övervägandena avslutas med en redogörelse för de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag, ett kapitel om ikraftträdandet av lagförslagen och en författningskommentar (kapitel 14–16).

Det skall tilläggas att det enligt uppgift förekommit enstaka fall av domstolstrots inom området för lagen (1992:1258) om offentlig upphandling. Utredningen har emellertid inte funnit tillräcklig anledning att närmare överväga frågan om åtgärder på detta område. Denna fråga övervägs för närvarande inom Finansdepartementet på grundval av Upphandlingskommitténs delbetänkande SOU 1999:139 Effektivare offentlig upphandling.

9 Några åtgärder som övervägts av tidigare utredningar

Utredningens bedömning: Någon skärpt kriminalisering i syfte att motverka domstolstrots bör inte genomföras.

Inga åtgärder bör riktas mot fullmäktige.

En utvidgning av skadeståndsansvaret är inte heller någon lämplig åtgärd.

De föregående utredningarna har tagit upp frågan om en skärpt kriminalisering av domstolstrots och lagtrots skulle vara en lämplig väg att komma till rätta med rådande missförhållanden. Övervägandena har gällt både en vidgning av tillämpningsområdet för straffbestämmelsen angående tjänstefel (20 kap. 1 § BrB) och införandet av nya specialstraffrättsliga bestämmelser. Alla tre utredningarna har kommit fram till att någon skärpt kriminalisering inte bör komma i fråga. Till stöd för denna slutsats har åberopats både svårigheter att utforma erforderliga bestämmelser och kommunaldemokratiskt grundade skäl. Som exempel på sådana skäl kan nämnas att det är svårt att rekrytera personer som är villiga att åta sig förtroendeuppdrag (se SOU 1989:64 s. 103 f. SOU 1993 s. 60 f. och Ds 1995:27 s. 37).

Vid remissbehandlingen av de olika betänkandena har enstaka remissinstanser ifrågasatt om inte en utvidgning av straffansvaret borde kunna komma i fråga. I det stora flertalet yttrande har emellertid utredningarnas ståndpunkt godtagits.

Utredningen har inte funnit anledning att inta någon annan ståndpunkt än de tidigare utredningarna. Utöver vad som sagts i

betänkandena finns skäl att notera att antalet politiskt förtroendevalda i början av 1950-talet var cirka 200 000 och att det därefter sjunkit till omkring 50 000 år 1995. Knappt var tolfte vuxen person är idag med i något politiskt parti och de etablerade partiernas sjunkande medlemssiffror har gjort det svårare för partierna att rekrytera folk till fullmäktige, nämnder och styrelser.¹ Det kan anmärkas att regeringen så sent som den 25 november 1999 tillsatt en utredning med uppgift att söka åtgärder för att stärka bl.a. deltagandet i den kommunala demokratin. En utvidgning av det straffbelagda området för att motverka domstolstrots skulle sannolikt innebära ökade svårigheter när det gäller rekryteringen. Att vidta åtgärder med en sådan inriktning synes alltså inte vara en framkomlig väg.

Lokaldemokratikommittén tog i sitt betänkande särskilt upp frågan om åtgärder mot domstolstrots borde kunna riktas direkt mot fullmäktiges ledamöter. Kommitténs överväganden skall ses mot bakgrund av bestämmelsen i 20 kap. 1 § tredje stycket BrB som klargör att den som är ledamot av beslutande kommunal församling inte är underkastad ansvar för tjänstefel för någon åtgärd som han vidtar i denna egenskap. Av intresse är också att ledamöterna i fullmäktige är undantagna från JO:s och JK:s tillsyn.

Kommittén framhöll bl.a. att fullmäktiges ledamöter är direktvalda och de främsta bärarna av den kommunala självstyrelsen och att deras ansvar är politiskt. Medborgarna utkräver detta ansvar vid de återkommande valen. Mot denna bakgrund ansåg kommittén att statliga tillsynsmyndigheter och förvaltningsdomstolar inte bör kunna utkräva ansvar av eller vidta åtgärder direkt mot fullmäktigledamöter vid domstolstrots (se SOU 1993:109 s. 96 f.).

Vid remissbehandlingen framfördes inga invändningar mot kommitténs ståndpunkt.

Utredningen delar kommitténs uppfattning och föreslår därför inga ändringar såvitt gäller möjligheterna att ingripa mot ledamöter av fullmäktige.

¹ En uthållig demokrati, SOU 2000:1 s. 148.

Enligt gällande rätt kan såväl kommuner och landsting som deras förtroendevalda och anställda under vissa förutsättningar drabbas av skadeståndsansvar för åtgärder som vidtagits i deras verksamhet. De föregående utredningarna har övervägt om en utvidgning av detta ansvar skulle vara en lämplig åtgärd för att motverka domstolstrots. Ingen av dem har emellertid förordat en sådan lösning. I motiveringarna hänvisas bl.a. till att skadeståndets funktion främst är reparativ och inte preventiv och att en ordning med skadestånd lägger alltför stora bördor på den enskilde (se SOU 1989:64 s. 46 f., SOU 1993:109 s. 65 och Ds 1995:27 s. 37).

Utredningarnas ståndpunkt har allmänt godtagits vid remissbehandlingen av betänkandena.

Utredningen delar uppfattningen att en utvidgning av skadeståndsansvaret inte är någon lämplig åtgärd i förevarande sammanhang.

10 Anmälningssplikt för revisorerna

Utredningens förslag: I den mån det behövs för att motverka domstolstrots får de kommunala revisorerna vidgade möjligheter att granska ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda.

Revisorerna åläggs också en anmälnings- och rapporteringsplikt när de upptäckt att domstolstrots förekommit.

I kapitel 4 finns en redogörelse för hur kontrollen av kommunal verksamhet är anordnad. Det framgår där att denna kontroll utförs dels av externa organ, dels av kommunerna och landstingen själva genom s.k. intern kontroll. Frågan om en förstärkning av den interna kontrollen skulle kunna utgöra en verksam generell åtgärd mot domstolstrots togs upp av Lokaldemokratikommittén i betänkandet SOU 1993:109. Kommittén föreslog sålunda en särskild bestämmelse i KomL som innebar att kommunernas revisorer som en obligatorisk uppgift skulle ha att granska lagligheten i verksamheten inom nämnderna (bet. s. 78 f.). Denna granskning skulle vara generell och omfatta hur nämnderna fullgör kommunens eller landstingets obligatoriska uppgifter enligt lagar och andra författningar och hur de följer tvingande regler i dessa författningar, KomL och av fullmäktige fastställda reglementen och andra interna författningar. Den skulle också omfatta hur nämnderna efterlever förvaltningsdomstolarnas beslut i samband med både laglighetsprövning och förvaltningsbesvär. För att en granskning enligt dessa riktlinjer skulle kunna genomföras föreslogs också en viss vidgning av revisorernas möjligheter att granska ärenden angående myndighetsutövning mot enskilda.

Förslaget fick ett blandat mottagande vid remissbehandlingen och har därefter övervägts av olika utredningar men inte lett till lagstiftning. Senast har frågan om att införa en obligatorisk laglighetsgranskning genom revisorernas försorg diskuterats i samband med genomförandet av vissa ändringar i KomL (se prop. 1998/99:66 s. 90 f.). Regeringen uttalade i propositionen att en sådan ordning inte borde införas.

Utredningen vill för sin del inte hävda någon annan uppfattning men tar i detta avsnitt upp frågan om det är möjligt att på annat sätt ålägga revisorerna ett ökat ansvar för att motverka domstolstrots.

Redan enligt gällande ordning har revisorerna viss möjlighet att granska i vad mån nämnderna respekterar förvaltningsdomstolarnas avgöranden. Emellertid omfattar granskningen inte ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda. Redan en begränsning av detta undantag skulle innebära vidgade möjligheter att motverka domstolstrots (jfr Lokaldemokratikommitténs förslag). En förstärkt effekt skulle uppnås om revisorerna samtidigt åläggs en anmälningsplikt gentemot berörd nämnd och ytterst fullmäktige när de upptäcker ett fall av domstolstrots.

Bestämmelser om revisorernas uppgifter finns i 9 kap. 9 och 10 §§ KomL. Enligt i 9 § första stycket granskar revisorerna årligen i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. Av 9 § andra stycket framgår att granskningen avser om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig. Enligt 10 § görs den begränsningen att granskningen inte omfattar ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild i andra fall än när handläggningen av sådana ärenden har vållat kommunen eller landstinget ekonomisk förlust eller när granskningen sker från allmänna synpunkter.

Dessa bestämmelser ger redan i dag revisorerna vissa möjligheter att övervaka att domstolstrots inte förekommer. Det kan inte anses hindra att revisorerna inriktar sin granskning i

första hand på berednings-, besluts- och verkställighetsrutiner så att domstolstrots som beror på brister i något av dessa hänseenden undviks. Huvuddelen av en granskning med en sådan inriktning torde kunna ske inom ramen för vad som i 10 § avses med ”granskningen sker från allmänna synpunkter”. För en effektiv kontroll av att domstolarnas avgöranden inte åsidosätts krävs emellertid också att revisorerna kan gå in i enskilda ärenden och pröva t.ex. om avgörandet verkställts, om detta skett inom rimlig tid och om föreskrifter för verkställigheten iakttagits. För att dessa granskningsinsatser skall kunna utföras torde en ändring i 10 § behövas. Enligt utredningens mening bör en sådan ändring göras. Den bör utformas så att det klart framgår att den vidgade möjligheten att gå in i ärenden angående myndighetsutövning är begränsad till fall då granskningen avser hur nämnderna verkställer beslut av förvaltningsdomstolar.

När det gäller frågor om anmälningsskyldighet beträffande iakttagelser vid granskningen finns bestämmelser av intresse i 9 § tredje stycket. För det fall att revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om brott av förmögensrättslig karaktär skall de sålunda anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden finner att det föreligger misstanke om brott och inte utan oskäligt dröjsmål vidtar åtgärder, är revisorerna skyldiga att rapportera nämndens agerande till fullmäktige.

Som framgår av det föregående finns det enligt utredningens mening skäl att med bestämmelserna i 9 § tredje stycket som förebild ålägga revisorerna en anmälningsskyldighet beträffande fall av domstolstrots som de upptäcker i samband med sin granskning. I första hand bör anmälan göras till berörd nämnd. Skyldigheten att anmäla bör aktualiseras när det visar sig att en dom i ett mål om laglighetsprövning, som innebär att ett kommunalt beslut upphävts, inte respekteras eller att verkställighetsförbud, som meddelats i ett sådant mål, överträds. Ett annat fall är när ett kommunalt organ underlåter att följa föreskrifterna i 10 kap. 15 § KomL om rättelse av verkställigheten, då en förvaltningsdomstol har upphävt ett beslut som

redan har verkställts. Skyldigheten att anmäla bör också inträda när det upptäcks att en förpliktelse enligt en dom i ett förvaltningsmål inte har fullgjorts inom rimlig tid.

Sedan anmälan skett bör det ankomma på den berörda nämnden att vidta åtgärder med anledning av anmälan. Om nämnden inte gör detta utan oskäligt dröjsmål bör revisorerna vara skyldiga att anmäla nämndens underlåtenhet till fullmäktige. Visserligen saknar fullmäktige möjlighet att bestämma hur nämnden i det enskilda fallet skall besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning. Fullmäktige kan emellertid vägra nämndens ledamöter ansvarsfrihet och dessutom med stöd av 4 kap. 10 § KomL entlediga ledamöterna från deras uppdrag. Det finns visserligen inte anledning att tro att sådana åtgärder skulle bli vanliga. Rapporteringen till fullmäktige torde emellertid leda till att de anmälda förhållandena bringas till allmänhetens kännedom och kan bli föremål för debatt.

En anmälningsplikt i enlighet med det anförda kräver en ändring i 9 kap. 9 § KomL. Utredningen förordar att en sådan ändring görs.

11 Domstolstrots inom området för laglighetsprövning

Utredningens förslag: I 10 kap. KomL införs en ny bestämmelse som reglerar när verkställighet får ske av kommunala beslut som överklagas genom ansökan om laglighetsprövning.

Enligt ytterligare en ny bestämmelse i 10 kap. KomL kan en förvaltningsdomstol som beslutar att ett överklagat beslut tills vidare inte får verkställas också vid vite förbjuda samtliga ledamöter och ersättare i berörd nämnd att vidta åtgärd som strider mot förbudet. Avser verkställighetsförbudet ett beslut av fullmäktige skall vitesbeslutet riktas mot samtliga ledamöter och ersättare i styrelsen eller annan nämnd som är ansvarig för verkställigheten.

I 10 kap. 15 § KomL slås fast att beslut om rättelse av verkställigheten när ett redan verkställt kommunalt beslut har upphävts skall meddelas utan oskäligt dröjsmål.

I samma paragraf öppnas möjlighet att förelägga samtliga ledamöter i berörd nämnd vid vite att i nämnden inom viss tid väcka frågan om rättelse av detta slag. Gäller rättelsen ett beslut av fullmäktige kan styrelsens ledamöter föreläggas att i styrelsen väcka frågan om att göra en framställning till fullmäktige angående rättelse.

11.1 Inledning

De fall av domstolstrots som föranledde att en första utredning tillsattes inträffade redan vid mitten av 1980-talet. Det rörde sig i första hand om tre fall som aktualiserats i JK:s och JO:s tillsynsverksamhet. I samtliga dessa fall avsåg domstolstrotset verkställighetsförbud som vederbörande domstol meddelat i mål om kommunalbesvär eller, enligt dagens terminologi, mål om laglighetsprövning. Målen gällde kommunala beslut som ansågs kompetensöverskridande. Det var sålunda fråga om beslut inom den s.k. fria kommunala sektorn. I detta avsnitt behandlas förslag till åtgärder i syfte att motverka domstolstrots på detta område.

I kapitel 4 finns en redogörelse för de grundläggande bestämmelserna i 10 kap. KomL om laglighetsprövning. Av redogörelsen framgår att varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos länsrätten. Laglighetsprövningen erbjuder en möjlighet till begränsad legalitetskontroll. Domstolen får nämligen enbart pröva beslutets laglighet och inte dess lämplighet. Prövningen är sålunda begränsad till om beslutet har tillkommit i laga ordning, om det hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, om det organ som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter och om beslutet strider mot lag eller annan författning. Prövningen är dessutom kassatorisk vilket innebär att domstolen, om beslutet är behäftat med ett tillräckligt allvarligt fel, inte kan ersätta det med ett annat utan bara upphäva det.

Förekomsten av domstolstrots

I kapitel 6 redovisas i korthet de undersökningar som gjorts dels av Kommunalansvarsutredningen (SOU 1989:64), dels av förevarande utredning angående förekomsten av domstolstrots på området för laglighetsprövning. I Kommunalansvarsutredningens material ingår de tre inledningsvis nämnda fallen från JK:s resp. JO:s tillsynsverksamhet. Dessutom ingår en aktgenomgång som rörde

kommunala beslut som under tidsperioden 1981–1987 upphävdes av förvaltningsdomstolarna. Genomgången avsåg i vilken mån kommunerna rättat verkställigheten i de fall besluten verkställts innan de upphävdes. Det framgick av genomgången att kommunerna i mer än hälften av dessa fall inte fattade något beslut beträffande frågan om rättelse. Kommittén ansåg dock inte att undersökningen gav underlag för slutsatser beträffande förekomsten av domstolstrots i dessa mål. Kommittén nöjde sig med att konstatera att kommuner och landsting inte visat sig särskilt benägna att ta itu med de återgångsfall som kan uppstå.

Vid den undersökning som förevarande utredning har gjort och som avser åren 1994–1999 har det framkommit uppgifter om ett fall där omständigheterna tyder på att en kommun trotsat ett verkställighetsförbud. I övrigt visar undersökningen exempel på ett fåtal fall av domstolstrots bestående i att rättelse inte skett när ett redan verkställt beslut upphävts. Undersökningen tyder emellertid på att ytterligare sådana fall kan ha förekommit.

Lokaldemokratikommittén diskuterade i sitt betänkande ytterligare ett par typer av domstolstrots inom området för laglighetsprövning. Den ena typen beskrevs på det sättet att en kommun vidhåller och verkställer ett upphävt beslut. Den andra var det fallet att en kommun fattar ett nytt identiskt eller likartat beslut sedan ett tidigare beslut upphävts (se ovan s. 28 och bet. s. 109 f.). Några belägg för att fall av dessa slag förekommit på senare år har emellertid inte framkommit vid utredningens undersökning.

Tidigare utredningar

I kapitel 2 har en redogörelse lämnats för Kommunalansvarsutredningens förslag till lag om kommunalbot. Förslaget, som var inriktat främst på domstolstrots och lagtrots på den fria kommunala sektorn, innebar att det skulle införas en ny sanktion som skulle kallas kommunalbot. Den skulle drabba kommuner och landsting om det i deras verksamhet förekom antingen ett grovt åsidosättande av vissa föreskrifter i lag, t.ex. bestämmelser om

rättelse när ett redan verkställt beslut upphävts eller en överträdelse av ett verkställighetsbeslut eller visst annat domstolsförordnande. Förslaget avstyrktes av flertalet remissinstanser.

Lokaldemokratikommitténs förslag (SOU 1993:109) innebar såvitt gäller avgöranden i mål om laglighetsprövning, förutom en utökad intern kontrollverksamhet inom kommuner och landsting, i huvudsak att det skulle införas ett personligt vitesansvar för de förtroendevalda i nämnderna. Det skulle sålunda bli möjligt dels att vid vite förbjuda de förtroendevalda att verkställa ett kommunalt beslut, dels att förelägga dem vid vite att rätta ett verkställt beslut som blivit upphävt. Vid remissbehandlingen godtogs förslaget angående vitesförbud i princip av en majoritet av de instanser som yttrade sig medan däremot förslaget angående föreläggande om rättelse fick ett mer blandat mottagande.

I departementspromemorian Ds 1995:27, som enbart rörde den fria kommunala sektorn, återkom Lokaldemokratikommitténs förslag i bearbetat skick. Även denna gång blev remissutfallet beträffande det föreslagna vitesförbudet i huvudsak positivt. Förslaget angående vite för att framtvunga rättelse av redan verkställda beslut föranledde dock invändningar från ungefär hälften av remissinstanserna.

Behovet av åtgärder

Utredningen har i avsnitt 8.2 med hänvisning bl.a. till förekomsten av domstolstrots på den fria kommunala sektorn konstaterat att det finns anledning att överväga lämpliga åtgärder för att motverka att kommuner och landsting sätter sig över domstolsavgöranden som gått dem emot. Enligt de tillgängliga undersökningarna har det domstolstrots som förekommit inom denna sektor gällt överträdelser av verkställighetsförbud eller underlåtenhet att rätta verkställigheten när ett redan verkställt beslut upphävts. Visserligen kan det såvitt gäller dessa former av domstolstrots sägas att antalet belagda fall inte är stort. Det finns emellertid anledning att anta att det verkliga antalet kan vara större. Härtill kommer att det domstolstrots det här gäller genomgående

innefattar ett verkligt inslag av tredska och därmed är särskilt skadligt för den allmänna tilltron till myndigheterna. Mot denna bakgrund får det anses angeläget att åtgärder vidtas för att motverka domstolstrots av detta slag. Något behov av åtgärder mot andra tänkbara former av domstolstrots på den fria kommunala sektorn synes däremot inte föreligga.

Aktuella åtgärder

I kapitel 10 har utredningen föreslagit att de kommunala revisorerna åläggs ett särskilt ansvar när det gäller bl.a. kontrollen av att verkställighetsförbud respekteras och att rättelse enligt 10 kap. 15 § KomL sker när ett redan verkställt beslut upphävts av domstol. Enligt utredningens mening är det tydligt att ytterligare åtgärder behövs på det område som nu är aktuellt.

Reglerna om rättelse enligt 10 kap. 15 § KomL har ett samband med vad som gäller beträffande rätten till omedelbar verkställighet. Det är sålunda uppenbart att begränsningar i denna rätt skulle minska antalet fall då rättelse behövs. Därmed skulle också risken för domstolstrots i form av underlåten rättelse minskas. Mot den bakgrunden har både Kommunalansvarsutredningen och Lokaldemokratikommittén behandlat frågan om att införa särskilda regler om när verkställighet får ske (se SOU 1989:64 s. 110 f. och SOU 1993:109 s. 103 f.). Ingen av dem har dock lagt fram något förslag i ämnet. I det följande behandlas först denna fråga (avsnitt 11.2). Därefter tar utredningen upp frågan om att införa en särskild sanktion för att motverka domstolstrots i form av överträdelse av verkställighetsförbud (avsnitt 11.3). Till sist i detta kapitel behandlas de olika förslag i Lokaldemokratikommitténs betänkande och i departementspromemorian Ds 1995:27 som syftar till en effektivisering av bestämmelserna om rättelse enligt 10 kap. 15 § KomL (avsnitt 11.4).

11.2 Kommunala besluts verkställbarhet

I KomL finns ingen uttrycklig regel om vad som gäller beträffande vid vilken tidpunkt ett kommunalt beslut utanför det specialreglerade området tidigast får verkställas. Av bestämmelsen om rättelse i 10 kap. 15 § KomL framgår emellertid indirekt att kommunala beslut får verkställas utan hinder av att de inte vunnit laga kraft. I princip anses ett kommunalt beslut verkställbart så snart protokollet över beslutet har justerats.

Frågan om att lagreglera kommunala besluts verkställbarhet behandlades i den proposition som låg till grund för KomL (prop. 1990/91:117). Något förslag till lagreglering lades emellertid inte fram. Som skäl för detta framhöll regeringen bl.a. att det är mycket svårt att lägga fast i vilka konkreta situationer som ett beslut bör kunna verkställas trots att det har överklagats.

Även Lokaldemokratikommittén tog upp frågan om en lagreglering. I 1993 års betänkande framhålls som utgångspunkt att kommuner och landsting inte är skyldiga att avvakta att besluten vinner laga kraft. Enligt kommittén innebär detta emellertid inte att besluten måste eller ens bör verkställas genast. Den eller de som ansvarar för verkställigheten har att väga olika intressen mot varandra. Det kan enligt kommittén ha stor ekonomisk eller rättslig betydelse för kommunen eller landstinget att beslutet verkställs skyndsamt. Effektivitetshänsyn väger tungt vid bedömningen. Å andra sidan, framhåller kommittén, kan den tidiga verkställbarheten få till följd att kommunmedlemmarnas rätt att få lagligheten i ett beslut prövad blir illusorisk. Verkställigheten kan ju innebära att en rättelse av beslutet blir faktiskt eller juridiskt omöjlig, t.ex. när en byggnad rivs eller egendom säljs. Kommittén framhåller vidare att kommuner och landsting har en viss handlingsfrihet också när ett beslut överklagats. Det måste enligt kommitténs mening finnas särskilda skäl för att ett överklagat beslut skall genomföras före domstolens laglighetsprövning. Vid s.k. okynnesbesvär och när beslutet utan tvekan är lagenligt kan det naturligtvis verkställas trots överklagandet.

Avslutningsvis konstaterar kommittén bl.a. att det är komplicerat att försöka närmare ange under vilka förutsättningar ett kommunalt beslut som inte har vunnit laga kraft skall få verkställas och att frågan enligt kommitténs mening inte lämpar sig för lagstiftning. Vad gäller själva rätten till omedelbar verkställighet anser kommittén att det inte är nödvändigt med en direkt bestämmelse om detta i lagen.

Utredningen gör följande bedömning.

Uppenbarligen skulle det möta stora svårigheter att i lagtext precisera de förutsättningar som i praxis anses gälla för när omedelbar verkställighet skall kunna ske. Någon detaljbetonad reglering vill utredningen därför inte förorda. Vad som kan komma i fråga är i stället en allmänt hållen reglering som i huvudsak återspeglar den praxis som i regel tillämpas i dag. En sådan reglering skulle kunna gå ut på att omedelbar verkställighet i princip får ske men att ett beslut om sådan verkställighet bör föregås av en individuell bedömning av skälen för och emot.

En uttrycklig bestämmelse av en sådan innebörd skulle kunna ha ett pedagogiskt värde inte bara för dem som medverkar vid kommunalt beslutsfattande utan också för enskilda som berörs av besluten. Den torde också kunna befordra en viss försiktighet från verkställande organs sida. Med en sådan ordning finns det anledning att räkna med en viss minskning av risken för verkställighet som måste återgå och därmed också av risken för domstolstrots i form av underlåtenhet att vidta rättelse av verkställighet enligt 10 kap. 15 § KomL.

Mot denna bakgrund förordar utredningen att uttryckliga bestämmelser tas in i 10 kap. KomL om möjligheten till omedelbar verkställighet. Bestämmelserna bör ges den inriktning som sagts i det föregående.

11.3 Överträdelser av verkställighetsförbud

Behovet av en sanktion

När ett kommunalt beslut överklagats till domstol kan domstolen meddela ett verkställighetsförbud, dvs. förordna att beslutet tills vidare inte skall gälla. Ett sådant förordnande brukar också kallas beslut om inhibition. Förutsättningarna för att meddela verkställighetsförbud regleras i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL. Enligt paragrafen kan domstol, som har att pröva besvär, förordna att det överklagade beslutet, om det eljest skulle lända till efterrättelse omedelbart, tills vidare inte skall gälla. I praxis är domstolarna återhållsamma med att meddela verkställighetsförbud. I regel krävs att starka skäl talar för att det kommunala beslutet är olagligt. Mot den bakgrunden är det uppenbarligen av största vikt att ett meddelat verkställighetsförbud respekteras. I annat fall är det stor risk att domstolsprocessen blir meningslös.

Som framgår av kapitel 2 har förslag till åtgärder mot överträdelser av verkställighetsförbud lagts fram i betänkandena SOU 1989:64 och 1993:109 och i departementspromemorian Ds 1995:27. I 1989 års betänkande föreslogs en sanktionsavgift, kommunalbot, som var avsedd att drabba kommuner och landsting som sådana. De två övriga förslagen innebar i stället att verkställighetsförbuden skulle kunna förenas med ett viteshot mot ansvariga beslutsfattare.

I det föregående har konstaterats att det får anses angeläget att åtgärder vidtas med anledning av de fall av överträdde verkställighetsförbud som förekommit. Frågan om att införa regler om när ett kommunalt beslut får verkställas har redan behandlats. Det finns emellertid skäl att också införa en särskild sanktion med direkt inriktning på överträdelser av verkställighetsförbud.

Valet av sanktion

Till en början finns det anledning att ställa frågan om en sanktion bör vara riktad mot kommunen eller landstinget som juridisk person eller mot de förtroendevalda eller tjänstemännen personligen eller eventuellt mot några av eller alla dessa kategorier. Som redan nämnts innebar Kommunalansvarsutredningens förslag att det skulle införas en sanktion som skulle vara tillämplig på hela det kommunala området och att denna sanktion skulle vara riktad enbart mot kommunen eller landstinget som juridisk person. Det stora flertalet av remissinstanserna ställde sig emellertid avvisande till utredningsförslaget. I de två senare utredningsförslagen, SOU 1993:109 och Ds 1995:27 valdes för det nu aktuella området i stället en sanktion riktad enbart mot beslutsfattare. I 1993 års betänkande anfördes i dessa frågor bl.a. följande (bet. s. 114).

Om ett vite eller en sanktionsavgift skulle riktas mot en kommun eller ett landsting för domstolstrots i samband med laglighetsprövning och därmed belasta kommunen eller landstinget ekonomiskt, drabbar påföljden ytterst kommunmedlemmarna – skattebetalarna. Detta ter sig inte rimligt med hänsyn till att laglighetsprövningen är ett rättsmedel för att få lagligheten i kommunala beslut prövad av domstol och att rättsmedlet är till just för kommunmedlemmarna.

Både 1993 och 1995 års förslag innebar att möjlighet skulle öppnas dels att förena ett inhibitionsbeslut med ett viteshot direkt mot beslutsfattarna, dels att förelägga beslutsfattarna vid vite att åstadkomma att rättelse enligt 10 kap. 15 § sker.

Vid remissbehandlingen av de båda sistnämnda utredningsförslagen godtogs principen om en sanktion som skulle vara riktad mot beslutsfattarna personligen av en majoritet av remissinstanserna.

Utredningen delar uppfattningen att en sanktion på förevarande område inte bör riktas mot kommunen eller landstinget utan mot ansvariga beslutsfattare. Till skillnad från vad som gäller beträffande det sociala området rör det sig här i regel om klara fall

av tredska från beslutsfattarnas sida. Det finns också anledning att tro att en sanktion som riktar sig mot fysiska personer skulle bli effektivare.

I kapitel 9 har utredningen konstaterat att en skärpt kriminalisering med inriktning på de förtroendevalda eller tjänstemännen inte är någon framkomlig väg och att någon sanktion mot fullmäktiges ledamöter inte bör komma i fråga.

Mot den nu angivna bakgrunden anser utredningen att övervägande skäl talar för att man nu väljer en sanktion av i huvudsak den innebörd som förordats i 1993 och 1995 års utredningsförslag. Utredningen förordar sålunda att det öppnas möjlighet för förvaltningsdomstolarna att vid vite förbjuda ledamöter och ersättare i berörd nämnd att vidta åtgärd som strider mot ett verkställighetsförbud.

Adressater för ett vitesförbud

Lokaldemokratikommitténs förslag innebar att samtliga ledamöter och ersättare i den nämnd som fattat det kommunala beslutet skulle vara adressater för vitet. I motiveringen anförde kommittén beträffande avgränsningen av personkretsen bl.a. följande (bet. s. 116).

Om vitet skall vara effektivt, är det inte ens möjligt att begränsa kretsen av adressater till de ledamöter som har fattat det överklagade beslutet. En nämnd kan besluta att bryta mot verkställighetsförbudet med en annan sammansättning än nämnden hade då det överklagade beslutet kom till. Om en nämnd har tillräckligt många ersättare, kan nämnden låta ersättarna tjänstgöra och besluta om verkställighet. Ett vite som satts ut med de ledamöter som har fattat ett överklagat beslut eller med samtliga ledamöter i nämnden som adressater kan således kringgå. Det som har beskrivits nu är givetvis en undantagssituation. Strävan bör dock vara att förhindra varje möjlighet att kringgå vitespåföljden i samband med brott mot verkställighetsförbud. Om vitessanktionen

skall vara helt effektiv, måste därför samtliga ledamöter och ersättare i en nämnd vara adressater.

Vid remissbehandlingen godtogs i regel den gjorda avgränsningen av den personkrets som skulle kunna drabbas av ett vitesförbud. I några yttranden ansågs dock att vitesförbudet inte borde kunna drabba reservanter. Med anledning av dessa invändningar anfördes bl.a. följande i 1995 års departementspromemoria (PM s. 25).

Frågan om mot vilka vitesföreläggandet skall riktas har emellertid ingenting att göra med hur de enskilda förtroendevalda röstat i samband med att nämnden eller utskottet fattat det överklagade beslutet som domstolen därefter förordnat om verkställighetsförbud för. Vitet är avsett att påverka ledamöternas och ersättarnas handlande för tiden därefter, att hindra nämnden från att verkställa sitt beslut. Domstolstrotset ”uppkommer” nämligen först i och med att nämnden eller utskottet beslutar sig för att verkställa det överklagade och inhiberade beslutet. Rätten att reservera sig och därmed undgå det juridiska ansvaret, inklusive att bli dömd att betala ett utsatt vite, finns naturligtvis kvar vid denna tidpunkt

Med hänsyn bl.a. till dessa synpunkter förordades i promemorian samma avgränsning som i 1993 års betänkande. Denna ståndpunkt har i allmänhet godtagits vid remissbehandlingen av promemorian.

I Lokaldemokratikommitténs förslag fanns särskilda regler för de fall det aktuella beslutet hade fattats efter delegering. Dessa regler innebar bl.a. att nämndutskott, enskilda förtroendevalda och anställda skulle vara adressater för vitet när de varit beslutsfattare. Vid remissbehandlingen gjordes invändningar mot att de anställda kunde drabbas av vite. I departementspromemorian förordades emellertid att anställda och enskilda förtroendevalda som fattat beslut efter delegering inte skulle kunna vara adressater för ett vitesförbud. I motiveringen anfördes bl.a. följande (PM. s. 26).

Enligt vår mening bör för närvarande de anställda hållas utanför det sanktionssystem vi föreslår i detta betänkande. Skälen härför är dels att de anställda, om systemet införs, kan bli föremål för dubbel bestraffning eftersom även den straffrättsliga och arbets-

rättsliga lagstiftningen kan aktualiseras, dels att det hittills, enligt vad som är känt, inte inträffat att någon anställd underlåtit att iaktta ett verkställighetsförbud. Dessutom har de anställda, som ovan påpekats, endast rätt att besluta i mer rutinartade ärenden varför behovet av sanktioner även av denna orsak kan anses som litet.

När det gäller enskilda förtroendevalda som fattar delegationsbeslut kan en del av de ovan angivna skälen åberopas för att inte heller för denna grupp införa något sanktionssystem. Inte heller här får delegation ske i principiella eller viktiga ärenden. Att någon enskild förtroendevald skulle ha överträtt ett verkställighetsförbud är inte känt. Vad som skiljer en förtroendevald från en anställd är att den förre inte kan drabbas av eventuella arbetsrättsliga påföljder.

I 1993 års och 1995 års förslag fanns likalydande särregler för det fall att verkställighetsförbudet gäller ett beslut av fullmäktige. Enligt dessa regler skulle samtliga ledamöter i styrelsen eller annan nämnd som är ansvarig för verkställigheten vara adressater för vitet (bet. s. 118 f. och PM s. 25). Den föreslagna ordningen föranledde inga invändningar från remissinstanserna.

Utredningen gör följande bedömning beträffande avgränsningen av kretsen adressater för ett vitesförbud.

När det gäller verkställighetsförbud som avser nämndbeslut bör samtliga ledamöter och ersättare vara adressater för vitesförbudet. Kretsen bör alltså inte begränsas beroende på om reservationer förekommit eller om beslutet meddelats av ett nämnduskott eller av någon enskild förtroendevald. För att viteshotet skall bli så effektivt som möjligt bör det i princip riktas mot envar som har möjlighet att medverka till att det överträds. Med anledning av invändningarna från en del remissinstanser såvitt gäller reservanter kan tilläggas att det självfallet aldrig kan bli aktuellt att döma ut ett vite mot någon som inte trotsat förbudet.

Tillräckliga skäl att rikta ett vitesförbud mot någon anställd kan däremot inte anses föreligga. Dels torde det praktiska behovet vara försumbart, dels kan de anställda drabbas av disciplinära påföljder.

Den i 1993 och 1995 års utredningar föreslagna kretsen av adressater när verkställighetsförbudet avser ett fullmäktigebeslut bör godtas. I sådana fall bör sålunda vitesförbudet riktas mot ledamöterna och ersättarna i styrelsen eller annan nämnd som är ansvarig för verkställigheten.

Vitesbeloppets storlek m.m.

När vite föreläggs skall det enligt 3 § lagen (1985:206) om viten (viteslagen) fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att följa det föreläggande som är förenat med vitet. Av paragrafen framgår vidare att vitet i princip skall fastställas till ett bestämt belopp. Om vite föreläggs flera personer gemensamt skall ett särskilt belopp fastställas för var och en av dessa.

Av lagtexten får anses framgå att vitesbeloppet i första hand skall bestämmas till en sådan storlek att det kan antas bryta den enskildes motstånd mot att respektera föreläggandet eller förbudet. Vidare framgår uttryckligen att adressatens ekonomiska förhållanden är en viktig faktor. Ytterligare en omständighet att beakta är enligt förarbetena till lagen angelägenheten av att föreläggandet respekteras. Även om bestämmelserna i 3 § utgår från att det i varje aktuellt fall skall göras en individuell bedömning av beloppets storlek är det i praktiken vanligt att vitesbeloppen bestäms schablonmässigt.

Lokaldemokratikommittén ansåg i sitt betänkande att vitet i de fall det här är fråga om regelmässigt bör bestämmas till samma belopp för varje adressat (bet. s. 120). Detta stämde enligt kommittén bäst överens med principen om att de förtroendevalda i en nämnd har samma ansvar. Kommittén ansåg att den föreslagna ordningen krävde ett undantag i lag från bestämmelserna i 3 § viteslagen och föreslog därför en särskild föreskrift om detta i KomL. Någon regel om maximi- och minimibelopp ansåg kommittén inte behövas.

Vid remissbehandlingen godtogs kommitténs förslag beträffande vitesbeloppet och i departementspromemorian Ds 1995:26 föreslogs i sak samma ordning. Även de instanser som yttrade sig över promemorian godtog förslaget. I båda utredningsförslagen finns föreskrifter som innebär att vite inte får föreläggas som löpande vite och att ett utdömt vite inte får förvandlas. Dessa bestämmelser har inte föranlett några invändningar från remissinstanserna.

Utredningen har för sin del inga erinringar mot vad som sålunda föreslagits beträffande vitesbeloppets storlek. Det bör alltså föreskrivas att vite skall bestämmas till ett belopp som är lika stort för samtliga adressater. Vidare bör anges att gällande bestämmelser om löpande vite och förvandling av vite inte skall tillämpas.

Processuella frågor

Enligt Lokaldemokratikommitténs förslag är det avsett att vederbörande domstol ex officio skall ta upp frågan om att förena ett inhibitionsbeslut med ett vitesförbud riktat mot ledamöter och ersättare (bet. s 120 f.). Något initiativ från kommunmedlem eller myndighet anses inte påkallat. Domstolen skall inte ens vara skyldig att pröva ett yrkande om vite som framställs av en klagande. Det bör enligt kommittén inte anges några förutsättningar för att ett vitesförbud skall utfärdas. Det bör överlämnas till domstolen att avgöra om vite skall sättas ut i det beslut som innehåller verkställighetsförbud eller i ett separat beslut. Så länge som verkställighetsförbudet gäller bör domstolen när som helst kunna sätta ut vite. Kommittén framhåller vidare att de skriftliga och muntliga kontakterna mellan domstolen och nämnden kan ge domstolen en uppfattning om inställningen inom kommunen eller landstinget till ett utfärdat eller förestående verkställighetsförbud. Man kan enligt kommittén också utgå från att klaganden bevakar att ett verkställighetsförbud inte bryts och gör domstolen uppmärksam på om något tyder på att så kommer att ske. Kommittén uttalar också att domstolarna inte bör göra till rutin att sätta ut vite i samband med verkställighetsförbud.

De nu redovisade övervägandena av kommittén har inte föranlett några särskilda uttalanden vid remissbehandlingen av betänkandet. Inte heller i promemorian Ds 1995:26 eller i yttrandena över den görs några invändningar.

Utredningen delar Lokaldemokratikommitténs uppfattning att domstolarna skall ha möjlighet att ex officio ta upp frågan om att förena ett inhibitionsbeslut med ett vitesförbud. Det får emellertid förutsättas att frågan normalt aktualiseras genom initiativ av kommunens eller landstingets motpart i målet om laglighetsprövning. Ett formellt yrkande från motpartens sida bör givetvis prövas. Som Lokaldemokratikommittén framhöll bör domstolarna inte rutinmässigt förena ett verkställighetsförbud avseende ett kommunalt beslut med vite. I det stora flertalet fall bör de självfallet utgå från att de förtroendevalda respekterar förbudet. I de fall vite ändå sätts ut bör vitesbeslutet normalt meddelas samtidigt med inhibitionsbeslutet. Något hinder bör emellertid inte föreligga mot att vitet sätts ut i ett senare skede av målets handläggning.

Beträffande förfarandet när ett vite av nu aktuellt slag skall dömas ut föreslog Lokaldemokratikommittén en bestämmelse av innebörd att frågor om utdömande av ett sådant vite skall prövas av den domstol som har satt ut vitet utan särskild ansökan. Vid tiden för kommitténs förslag var kammarrätt första instans i mål om laglighetsprövning. Förslaget innebar alltså att det i första hand ankom på kammarrätterna att pröva frågor om utdömande av vitet. Detta kunde enligt motiveringen ske efter anmälan från klaganden eller någon annan kommunmedlem eller på grundval av vad som var allmänt känt. Frågan om utdömande i ett särskilt fall borde handläggas som ett mål för sig och avgöras genom en särskild dom (bet. s. 122).

Förslaget att frågan om utdömande av vitet skall kunnas tas upp på initiativ av vederbörande domstol kritiserades särskilt av några remissinstanser. Bl.a. uttalades i ett av yttrandena att förslaget i den delen står i klar strid med grundläggande tankegångar inom förvaltningsrättsskipningen genom att innebära att domstolen får uppgifter som tillsynsmyndighet i förhållande till kommuner och landsting.

Även i departementspromemorian föreslogs att frågor om att döma ut vitet skulle prövas utan särskild ansökan av den domstol som hade satt ut vitet. I motiveringen uttalades emellertid att domstolen senast i samband med att den avgör målet måste ta upp frågan om att döma ut vitet. Vidare anfördes att domstolen därefter inte kunde ta upp frågan *ex officio* eftersom måls anhängiggörande regleras i 3 § FPL (PM. s. 29).

Frågorna om förfarandet vid utdömande av vite av det nu berörda slaget föranledde inga särskilda kommentarer vid remissbehandlingen av promemorian.

Enligt utredningens mening bör frågan om utdömande av ett vite med anledning av att ett vitesförbud överträtts prövas i samband med att det kommunala beslutets laglighet prövas slutligt av domstolen. Frågan om utdömande bör kunna väckas endast av part i laglighetsprövningsmålet. Frågan bör alltså inte kunna tas upp *ex officio* av domstolen. En befogenhet att göra detta förutsätter att domstolen utövar ett slags kontrollfunktion som framstår som främmande för vårt domstolssystem.

Några särskilda bestämmelser angående rättens sammansättning eller överklagande synes inte erforderliga. I dessa hänseenden bör regleringen i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och FPL tillämpas.

De författningsföreskrifter som den föreslagna ordningen kräver bör tas in i KomL. Dessa bestämmelser behandlas i författningskommentaren.

11.4 Rättelse av verkställighet

En bestämmelse om rättelse av verkställigheten av vissa kommunala beslut finns i 10 kap. 15 § KomL. I bestämmelsen förutsätts att ett beslut har upphävts genom ett avgörande som har vunnit laga kraft och att beslutet redan har verkställts. För detta fall föreskrivs att det organ som har fattat beslutet skall se till att verkställigheten rättas i den utsträckning som det är möjligt.

Regler av i sak samma innebörd fanns redan i 1977 års kommunallag. I samband med att dessa regler infördes redovisades i förarbetena bl.a. följande uttalanden till ledning för rättstillämpningen (prop. 1975/76:187 s. 559 f.).

Det bör ankomma på kommunstyrelsen att med till buds stående medel bringa verkställigheten till återgång. Verkställighet i form av rättshandlingar bör bringas att återgå på ogiltighetsgrund, i den mån kommunstyrelsen inte väljer andra utvägar, exempelvis i form av avveckling av verksamhet eller egendomsinnehav. Den omständigheten att ett återgångsförfarande är förenat med kostnader eller förluster bör i princip inte försvaga det grundläggande kravet på återgångsåtgärder. Kommunstyrelsen bör emellertid i syfte att minska eventuella förluster ha en viss frihet att välja metod och tidsplan för återgång. I princip bör dock gälla att återgång skall genomföras utan onödigt dröjsmål. Undantagsvis kan situationer tänkas förekomma där återgångsförfarandet skulle medföra så omfattande ekonomiska förluster för kommunen att det skulle te sig orimligt att uppehålla ett krav på återgång. Genom att alternativa återgångsförfaranden mestadels finns att tillgå måste sådana situationer bli mycket ovanliga. Återgångsförfarande är ibland omöjligt att genomföra. Om verkställigheten exempelvis består i en utbetalning kan återkrav vara uteslutet på civilrättsliga grunder. I fall där betalningsmottagaren är återbäringskyldig kan återbäring vara utesluten på grund av bristande betalningsförmåga. När återgångsförfarandet även i ett längre tidsperspektiv framstår som omöjligt att genomföra måste kommunstyrelsen ha rätt att avskriva återgångsärendet.

Bestämmelserna i 1977 års kommunallag överfördes utan ändring i sak till 10 kap. 15 § KomL (prop. 1990/91:117 s. 226).

Som framgår bl.a. av avsnitt 11.1 visar gjorda undersökningar att domstolstrots i den formen att kommunen eller landstinget inte rättar verkställigheten när ett beslut upphävts förekommit i några få fall men att ytterligare sådana fall kan ha förekommit. Det framgår också att utredningen funnit att åtgärder bör vidtas för att motverka denna form av domstolstrots. En del åtgärder med

generell räckvidd har diskuterats i det föregående (se kapitel 10 och avsnitt 11.2). I förevarande avsnitt behandlas frågan om även någon typ av sanktion bör införas med tanke på fall av underlåten rättelse. Inledningsvis tar utredningen emellertid upp frågan om det finns behov av att förtydliga bestämmelsen i 10 kap. 15 § KomL.

Förtydligande av 10 kap. 15 § KomL

Av det ovan återgivna citatet ur förarbetena till 1977 års kommunallag framgår att det är avsett att rättelse enligt 10 kap. 15 § KomL av genomförd verkställighet skall utföras utan onödigt dröjsmål. Vid tillkomsten av bestämmelsen torde vidare ha förutsatts att kommunens eller landstingets ställningstagande till frågan om rättelse skall komma till uttryck i ett formligt beslut. I annat fall berövas medlemmarna i kommunen eller landstinget praktisk möjlighet att överklaga ställningstagandet (jfr Paulsson, Riberdahl, Westerling, Kommunallagen s. 346).

De undersökningar som gjorts angående tillämpningen i praktiken av bestämmelserna om rättelse visar att kommunerna i en del fall dröjt mycket länge innan de fattat beslut angående rättelse men framför allt att de i stor utsträckning inte fattat något formligt beslut alls. Undersökningarna ger visserligen inte underlag för säkra slutsatser angående förekomsten av domstolstrots i nu berörda fall. De visar emellertid att bestämmelsen om rättelse inte tillämpats i enlighet med lagstiftningens intentioner.

Enligt utredningens mening finns det mot den nu angivna bakgrunden anledning att förtydliga bestämmelsen i 10 kap. 15 § KomL. Det bör av bestämmelsen framgå att ett formligt beslut måste meddelas och att detta skall ske utan onödigt dröjsmål. En sådan avfattning bör rimligen leda till en bättre tillämpning av bestämmelsen och därigenom vara ägnad att motverka domstolstrots av det nu diskuterade slaget.

Behovet av en sanktion

I avsnitt 11.1 har konstaterats att domstolstrots i form av underlåten rättelse av verkställighet är särskilt skadligt för den allmänna tilltron för myndigheterna. Förslag till åtgärder för att komma till rätta med denna typ av domstolstrots har också lagts fram både i betänkandena SOU 1989:64 och 1993:109 och i departementspromemorian Ds 1995:27. Kommunalansvarsutredningens förslag innebar att kommuner och landsting som inte vidtog erforderlig rättelse kunde drabbas av kommunalbot. I de två följande utredningarna föreslogs olika former av personligt vitesansvar för berörda beslutsfattare.

Enligt utredningens mening bör förslagen angående när verkställighet får ske och beträffande precisering av bestämmelserna om rättelse sammantagna leda till att frågor om rättelse av verkställighet handläggs på ett bättre sätt än hittills. Det kan diskuteras om det därutöver finns behov av en särskild sanktion för att främja en korrekt tillämpning av bestämmelserna. Utredningen anser för sin del att en sanktion kan ha ett visst värde genom att den understryker vikten av att bestämmelserna respekteras.

Valet av sanktion

I avsnitt 11.3 har utredningen på anförda skäl funnit att en sanktion som är riktad mot beslutsfattarna personligen bör väljas för att motverka domstolstrots i form av överträdelse av verkställighetsförbud. Av samma skäl som redovisas där anser utredningen att denna typ av sanktion har övervägande fördelar vid valet av sanktion för att motverka domstolstrots i form av åsidosättande av bestämmelsen i 10 kap. 15 § KomL om rättelse av verkställighet.

Adressater för ett vitesföreläggande

Lokaldemokratikommittén föreslog att samtliga ledamöter i den nämnd som fattat det kommunala beslutet skulle vara adressater för vitesföreläggandet. Däremot skulle ersättarna i nämnden inte utsättas för viteshotet. Som skäl för denna begränsning anförde kommittén bl.a. att ersättarna har en sådan skyldighet som avses i 10 kap. 15 § KomL bara när de tjänstgör när ett ärende om rättelse behandlas. Enligt den föreslagna lagtexten skall samma ordning gälla för ledamöterna i ett nämndutskott när förbudet avser ett beslut som fattats med stöd av delegering från nämnden. För det fall verkställighetsförbudet gäller ett beslut som fattats med stöd av delegering föreskrivs vidare att den förtroendevalde eller den anställde skall vara adressat för vitet.

I departementspromemorian Ds 1995:27 föreslogs att både ledamöter och ersättare i nämnd och utskott skulle vara adressater för vitet. Som skäl anfördes bl.a. att alla förtroendevalda som tjänstgör vid ett sammanträde har lika stor skyldighet att medverka till att ett beslut blir rättat. Däremot avstyrktes i promemorian att en anställd eller enskild förtroendevald skulle vara adressat för vitet om han fattat det upphävda beslutet.

I avsnitt 11.3 har utredningen tagit ställning till hur den personkrets som skall kunna drabbas av ett vitesförbud bör avgränsas. Enligt utredningens mening bör i huvudsak samma avgränsning tillämpas när det gäller att bestämma vilka kategorier som bör kunna föreläggas vite för att åstadkomma rättelse enligt 10 kap. 15 § KomL. I några avseenden bör kretsen kunna göras snävare. Främst av praktiska skäl bör ersättarna kunna lämnas utanför. Den risk för att vitessanktionen kringgås som kan finnas vid vitesförbud om ersättarna undantas finns uppenbarligen inte här. Givetvis saknas också anledning att rikta ett föreläggande mot ledamöter och ersättare i vissa andra nämnder som har ansvar för verkställigheten av fullmäktiges beslut.

Vitesbeloppets storlek m.m.

När det gäller vitesbeloppets storlek, löpande vite och förvandling av vite hänvisas till vad som anförts i avsnitt 11.3.

Utformningen av en vitessanktion

Lokaldemokratikommitténs förslag i SOU 1993:109 innebär att domstolen när den upphäver ett beslut som redan har verkställts får föreskriva att det organ som skall rätta beslutet skall redovisa när och på vilket sätt rättelsen kommer att ske. Enligt förslaget får domstolen också sätta ut vite till det belopp som den anser behövas för att framtvinga rättelse. Vidare innebär förslaget att samtliga ledamöter i berörd nämnd skall vara adressater för vitet. Detsamma gäller för ledamöter i ett nämndutskott om utskottet fattat beslutet. Vid beslut efter delegering skall vidare den förtroendevalde eller den anställde vara adressat.

Såvitt framgår av motiveringen (bet. s. 125 f.) har den föreslagna ordningen i huvudsak följande innebörd. Domstolen kan antingen i domen i laglighetsprövningsmålet eller senare i ett särskilt beslut föreskriva att den ansvariga nämnden skall redovisa när och hur det kommunala beslutet skall rättas. Även när det gäller vitesföreläggandet har domstolen en motsvarande valmöjlighet. Befogenheten att sätta ut vite syftar till att framtvinga rättelse enligt 10 kap. 15 § KomL. Domstolen tar självant upp frågan om rättelse och utsättandet av vite liksom frågan om utdömande av vitet. Klaganden och varje annan kommunmedlem bör emellertid vara oförhindrad att fästa domstolens uppmärksamhet på dessa frågor.

Ungefär hälften av remissinstanserna godtar att det införs en ordning med möjlighet att vitesförelägga beslutsfattare vid utebliven eller bristfällig rättelse av verkställda beslut. Ett antal instanser, däribland JO, Kammarrätten i Sundsvall, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, är dock starkt kritiska till förslaget. JO anför bl.a. följande. Den föreslagna ordningen skulle få till följd att domstolen får spela rollen av

tillsynsmyndighet. Detta strider mot det svenska rättssystemets uppbyggnad, som förutsätter att domstolarna i sin verksamhet skall vara fristående såväl i förhållande till den politiska makten som till den offentliga förvaltningen och på denna plattform inta en neutral ställning mellan de parter som agerar i ett mål. Tillsynsuppgifter lämnas till förvaltningsmyndigheter. En annan konsekvens av förslaget är att domstolen får till uppgift att ta ställning till hur rättelsen skall gå till. Detta måste ses som en fundamental ändring av kommunalbesvärsinstitutets art i riktning mot förvaltningsbesvärsinstitutet. Ett sådant ingrepp kan inte göras utan mera ingående analyser än vad kommittén har presterat. Från rent praktiska utgångspunkter är förslaget direkt olämpligt. En uppföljande tillsyn av detta slag kan bli mycket långdragen och innefatta komplikationer långt utanför den juridiska ram som gällde vid kommunalbesvärsmålets avdömande. En myndighet organiserad som domstol lämpar sig definitivt inte för uppgiften.

I Ds 1995:27 föreslås en ordning som på flera punkter avviker från 1993 års förslag. Enligt den föreslagna lagtexten får förvaltningsdomstolen, när den upphäver ett beslut av fullmäktige, en nämnd eller ett utskott som redan har verkställts, föreskriva att det organ som skall rätta beslutet skall redovisa till länsstyrelsen när, på vilket sätt och i vilken utsträckning rättelse kommer att ske. Vidare framgår av lagtexten att länsstyrelsen får sätta ut vite för att framtvinga rättelse.

I motiveringen till promemoriaförslaget anförs bl.a. följande (PM. s. 34).

Domstolen har därvid att i domen föreskriva att det organ som skall rätta beslutet skall redovisa till länsstyrelsen i vilken utsträckning rättelse är möjlig samt när och på vilket sätt rättelsen kommer att ske. Domstolen skall däremot inte själv ta ställning till dessa frågor. Denna uppgift ankommer på länsstyrelsen efter det att man erhållit föreskriven redogörelse från det organ som skall rätta beslutet. Om länsstyrelsen anser att det förslag man erhållit från kommunen är godtagbart och rättelse därefter sker i enlighet med förslaget kan ärendet avslutas. För det fall det kommunala organet inte inkommer med förslag på hur rättelse skall ske, att

förslaget enligt länsstyrelsens mening är otillräckligt, eller rättelsen uteblir, har länsstyrelsen att ta upp frågan med det organ som har att rätta beslutet. Om dessa förhandlingar inte leder till att frågan löses har länsstyrelsen möjlighet att sätta ut vite för att framtvinga den önskade prestationen. Skulle det utsatta vitet inte resultera i att föreläggandet följs kan länsstyrelsen ansöka om vitets utdömande hos länsrätten.

Vid remissbehandlingen har promemoriaförslaget fått ett blandat mottagande. Något mer än hälften av instanserna har emellertid godtagit förslaget eller lämnat det utan erinran.

Utredningen gör följande bedömning.

Grundläggande frågor vid utformningen av en vitessanktion mot berörda beslutsfattare är vad vitesföreläggandet skall innehålla och i vilka former efterlevnaden av föreläggandet skall prövas.

Lokaldemokratikommitténs förslag innebär bl.a. att domstol kan utfärda ett vitesföreläggande med besked i detalj om den rättelse som skall ske och att frågor om utdömande av vitet därefter kan prövas av samma domstol. Det är tydligt att den domstolsprövning som förslaget förutsätter måste bli lika ingående som den prövning som normalt sker efter förvaltningsbesvär. Förslaget har också kritiserats av JO bl.a. med hänvisning till att denna ordning måste ses som en fundamental ändring av kommunalbesvärsinstitutet.

Enligt 1995 års promemoriaförslag kan ett vitesföreläggande av samma slag som enligt kommittéförslaget utfärdas av länsstyrelsen. Därefter kan frågor om utdömande av vitet tas upp av domstol. Den prövning som på detta sätt kan komma att ske av kommunens eller landstingets besked får även den antas bli jämförbar med den prövning som sker i anledning av förvaltningsbesvär.

Det är tydligt att vart och ett av de båda utredningsförslagen innebär ett kraftigt ingrepp i gällande system med laglighetsprövning som medel för rättslig kontroll av kommunala beslut. Detta system innebär bl.a. att kommuner och landsting är skyldiga

att utan onödigt dröjsmål fatta beslut i fråga om rättelse och se till att verkställigheten rättas i den utsträckning det är möjligt. Det kommunala organet har därvid en viss frihet att välja metod och tid för rättelse av verkställigheten. Vidare gäller att ett sådant beslut kan överklagas men endast genom ansökan om laglighetsprövning. Denna ordning utgör ett centralt inslag i den kommunala självstyrelsen och bör enligt utredningens mening inte överges utan att starka skäl kan åberopas. I stället bör en lösning sökas som bättre överensstämmer med vad som gäller i dag.

I sammanhanget bör beaktas att de konstaterade bristerna vid tillämpningen av bestämmelserna om rättelse i regel synes ha avsett att något beslut över huvud taget inte fattats. Därigenom torde kommunmedlemmarna i många fall ha blivit berövade sin rätt att få rättelsefrågan prövad i domstol.

Mot bakgrund av det sagda anser utredningen att vitessanktionen bör inriktas på fall då något beslut om rättelse inte kommit till stånd. Det gäller att i sådana fall få nämnden att ta ställning till frågan om rättelse. Detta kan ske genom att envar av ledamöterna föreläggs – inte att fatta beslut att rätta på visst sätt – men att i nämnden väcka frågan om rättelse. Vitesföreläggandet bör alltså innehålla att ledamöterna i den berörda nämnden senast vid en viss tidpunkt skall ha väckt frågan om rättelse. När väl ett beslut beträffande frågan om rättelse är fattat kan den rättsliga prövningen av detta beslut ske inom ramen för gällande regler om laglighetsprövning.

Det skall tilläggas att frågan om rättelse av verkställighet givetvis kan väckas i berörd nämnd av en enda ledamot. Har frågan väckts på detta sätt och därefter prövats av nämnden bör ledamotens åtgärd uppenbarligen tillgodoräknas även övriga ledamöter och frågan om att döma ut vitet får därmed anses sakna vidare aktualitet (jfr 9 § första stycket viteslagen).

När det gäller varifrån initiativet till vitesföreläggandet skall komma innehåller 1993 och 1995 års förslag olika lösningar. Enligt det förstnämnda förslaget tar domstolen självmant upp såväl frågan om rättelse och föreläggande av vite som frågan om utdömandet av vitet. Vid remissbehandlingen kritiserades förslaget i denna del från flera håll med hänvisning till att det innebar att

domstolen fick en för domstolarna främmande uppgift som tillsynsmyndighet. I 1995 års förslag tilldelades i stället länsstyrelsen uppgiften att ta initiativ i frågor angående vitesföreläggande och utdömmande av vite. Denna ordning godtogs av en majoritet av remissinstanserna.

På grund av de skäl JO anfört bör det enligt utredningens mening inte komma i fråga att domstolarna åläggs att på det sätt som föreslås i 1993 års betänkande övervaka att rättelse sker enligt 10 kap. 15 § KomL. Även förslaget i 1995 års promemoria ger anledning till invändningar. Länsstyrelsen har visserligen till uppgift att utöva tillsyn över vissa sektorer av kommunernas och landstingens verksamhetsområden, t.ex. på det sociala området och när det gäller plan- och näringslivsfrågor. Länsstyrelsen har emellertid inte någon generell tillsyn över den fria kommunala sektorn där domstolstrots beträffande domar om laglighetsprövning förekommit. En övervakning i enlighet med promemoriaförslaget synes också något diskutabel med hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Vidare förefaller det mindre lämpligt att anförtro länsstyrelserna en arbetsuppgift som troligen skulle aktualiseras ytterst sällan.

Mot den nu angivna bakgrunden förordar utredningen att frågor om att utfärda vitesföreläggande angående rättelse enligt 10 kap. 15 § KomL skall tas upp av länsrätt på ansökan av enskild part i målet om laglighetsprövning. En sådan ansökan bör handläggas i ett särskilt mål. Även frågan om att döma ut ett vite av detta slag bör prövas av länsrätten. Endast den part som ansökt om vitesföreläggandet bör vara behörig att yrka att vitet döms ut. En lösning efter dessa riktlinjer synes väl förenlig med de principer som ligger till grund för laglighetsprövningens speciella karaktär.

Liksom när det gäller det föreslagna vitesförbudet synes den nu behandlade vitessanktionen inte kräva några särskilda regler om rättens sammansättning och överklagande. I dessa hänseenden bör sålunda bestämmelserna i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och FPL tillämpas. De föreskrifter som behövs bör tas in i KomL. Angående dessa föreskrifter hänvisas till författningskommentaren.

12 Domstolstrots inom verksamhetsområdet för LSS

Utredningens förslag: I fråga om domstolstrots inom LSS-området har utredningen utarbetat ett förslag som innebär att den nyligen införda vitessanktionen ersätts med en sanktionsavgift.

Avgiften kan drabba kommuner eller landsting som dröjer alltför länge med att verkställa domar angående insatser enligt LSS.

Länsstyrelsen får i uppgift att hos länsrätten väcka talan mot vederbörande kommun eller landsting angående skyldighet att betala sanktionsavgift.

Sanktionsavgiften får bestämmas till lägst 10 000 kr. och högst 1 000 000 kr. Den får inte dömas ut vid obetydliga försummelser.

Inledning

På senare år är det främst på LSS-området som det förekommit domstolstrots. Det har rört sig om domar som tillerkänt enskilda personer någon insats enligt LSS. Domstolstrotset har bestått i att vederbörande kommun dröjt alltför länge, ibland i flera år, med att fullgöra sina skyldigheter enligt domen. Mot denna bakgrund måste det anses särskilt angeläget att överväga åtgärder för att motverka domstolstrots på LSS-området.

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

Den 1 januari 1994 trädde LSS i kraft. Enligt 7 § denna lag har personer med vissa varaktiga och betydande funktionshinder rätt till olika insatser för stöd och service. I samband med att LSS trädde i kraft upphörde lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen) att gälla. Omsorgslagen gav främst personer med utvecklingsstörning rätt till stöd- och hjälpinsatser av olika slag. Ansvaret för insatserna enligt omsorgslagen åvilade landstingen. I och med införandet av LSS överfördes ansvaret för motsvarande insatser till kommunerna.

Den personkrets som omfattas av LSS har rätt till stöd och service om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Insatserna för stöd och service regleras i 9 § LSS. Som framgår av avsnitt 7.4 redovisas de i tio olika punkter och omfattar bl.a. rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder (punkt 1), biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligena kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt viss annan lagstiftning (punkt 2), ledsagarservice (punkt 3) och bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna (punkt 9).

Beslut i ärende angående insatser enligt 9 § LSS meddelas av en nämnd inom kommunen resp. landstinget. Nämndens beslut kan överklagas till länsrätten. Därefter finns möjlighet att överklaga vidare till kammarrätt och Regeringsrätten. En dom som tillerkänner den enskilde rätt till insats enligt LSS gäller enligt 27 § tredje stycket omedelbart, om rätten inte förordnat att domen skall gälla först sedan den vunnit laga kraft. Skyldigheten att tillhandahålla insatsen inträder alltså normalt redan samma dag som domen meddelas. Det ligger emellertid i sakens natur att vissa insatser är av den beskaffenheten att kommunen måste få ha ett visst rådrum. Sålunda kan det inte anses rimligt att kommunen alltid skall kunna

tillhandahålla en gruppbostad (9 § punkt 9) omedelbart. Inflyttning i en sådan bostad måste normalt föregås av olika kontakter mellan den insatsberättigade och vederbörande nämnd och mellan nämnden och andra berörda instanser (jfr JO 1993/94 s. 314).

Förekomsten av domstolstrots

När det gäller förekomsten av domstolstrots på området framgår av Socialstyrelsens yttrande att styrelsen vid flera tillfällen på senare år med hjälp av länsstyrelserna undersökt om och inom vilken tid för den enskilde gynnande domar verkställts. Bakgrunden till uppföljningen har varit att det redan under omsorgslagens tid förekommit att domar inte verkställts eller verkställts först efter en längre tids fördröjning. Våren 1996 följdes domar upp från åren 1994 och 1995. Av samtliga 419 för den enskilde gynnande domar som avkunnats under lagens första år var omkring en tredjedel inte verkställda i april 1996. Under hösten 1997 gjordes en ytterligare uppföljning. Vid den tidpunkten var ungefär en sjättedel av domarna från åren 1994 och 1995 fortfarande inte verkställda och av 1996 års gynnande domar saknades verkställighet i en fjärdedel av fallen.

Genom övriga yttranden som inhämtats inom ramen för förevarande utredning bekräftas det att det sedan början av år 1994 förekommit många fall av dröjsmål med verkställigheten av gynnande LSS-domar. Det framgår också att dessa fall varit koncentrerade till vissa län. I något mindre än hälften av länen uppges sålunda att inga fall förekommit.

Tidigare utredningsförslag m.m.

I kapitel 2 har en redogörelse lämnats för tidigare utredningsförslag. Det framgår där bl.a. att Kommunalansvarsutredningen i sitt betänkande SOU 1989:64 föreslog att det skulle införas en särskild sanktion benämnd kommunalbot för att förebygga domstolstrots och lagtrots. Sanktionen skulle drabba kommunen

eller landstinget och inte de förtroendevalda eller tjänstemännen. Frågor om utdömmande av kommunalbot skulle prövas av kammarrätt efter ansökan av JO. Enligt lagförslaget skulle sanktionen vara tillämplig inom både den fria kommunala sektorn och det specialreglerade området. Den tog i första hand sikte på grova åsidosättanden av föreskrifter om landstingens och kommunernas befogenheter eller åligganden, dvs. olika fall av lagtrots. Förslaget blev föremål för omfattande kritik. I regel ansåg remissinstanserna att det var för långtgående och att det inkräktade på den kommunala självstyrelsen.

Av redogörelsen i kapitel 2 framgår vidare att Lokaldemokrati-kommittén för LSS-området och socialtjänsten föreslog att länsstyrelsen skulle ges befogenhet att utfärda ett föreläggande vid vite för att förmå adressaten att inom rimlig tid verkställa domstolsbeslut om insatser för enskilda enligt LSS och SoL, dock med undantag för beslut som grundade betalningsskyldighet. Eftersom det i flertalet fall inte var tredska utan resursbrist som låg bakom att verkställigheten av domar uteblev eller fördröjdes ansåg kommittén att vitet inte skulle riktas mot de förtroendevalda personligen utan mot kommuner och landsting som juridisk person. Flertalet remissinstanser ställde sig negativa till förslaget. Ett återkommande argument var att man borde avvakta med sanktioner på området till dess uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna när det gäller krav på sociala rättigheter setts över. Andra ansåg att förslaget inte var tillräckligt långtgående.

I den departementspromemoria som utarbetades år 1995 (Ds 1995:27) föreslogs inga åtgärder mot domstolstrots riktat mot domar i mål om förvaltningsbesvär. Frågan om att införa ett sanktionssystem på det området borde enligt promemorian avvakta till dess ansvarsförhållandet mellan staten och kommunerna när det gäller att garantera medborgarnas sociala rättigheter klarlagts.

Bemötandeutredningen föreslog i sitt betänkande SOU 1999:21 lagändringar i LSS och SoL som innebar att länsstyrelsen skulle få möjlighet att utfärda vitesförelägganden för kommuner och landsting. Enligt förslaget skulle förelägganden kunna utfärdas dels för att förmå adressaten att bygga upp en service som skulle göra det möjligt att i rimlig tid fullgöra skyldigheter enligt domar

angående insatser, dels för att framtvinga fullgörelse av en viss bestämd dom. Vid remissbehandlingen tillstyrkte en majoritet av remissinstanserna förslaget i dess helhet eller delar av det. Till dem som avstyrkte hörde bl.a. JO, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

I december 1999 behandlade Lagrådet förslag till ändringar i LSS och SoL som i huvudsak innebar att länsstyrelserna fick möjlighet att i enskilda fall förelägga kommuner och landsting vid vite att avhjälpa bristande verkställighet av domar enligt dessa lagar. Lagrådet ansåg att förslagen var otillräckligt analyserade från juridisk synpunkt och avstyrkte att de skulle läggas till grund för lagstiftning. Förslagen kompletterades och justerades därefter på några punkter och förelades riksdagen genom prop. 1999/2000:79. De antogs av riksdagen den 31 maj 2000 med ikraftträdande den 1 juli samma år.

Liksom i propositionen erinrades i Socialutskottets utlåtande (bet. 1999/2000:SoU14 s. 50) om det pågående utredningsarbetet. Utskottet underströk vikten av att de i propositionen föreslagna åtgärderna mot domstolstrots blir föremål för förnyad prövning då den fullständiga utredningen föreligger. Utskottet uttalade vidare bl.a. att de erfarenheter som efter hand kommer att vinnas av den föreslagna lagstiftningen därvid bör tas tillvara.

Mot bakgrund av uttalandena i propositionen och i utskottets utlåtande kan de nya bestämmelserna anses ha en i viss mån provisorisk karaktär. Utredningen har därför fullföljt sina överväganden angående vad som bör göras för att motverka domstolstrots även på de nu berörda områdena.

Behovet av en sanktion

Allmän enighet råder om att det finns ett starkt behov av åtgärder mot domstolstrots på LSS-området. Anledningen är att det i stor utsträckning förekommit att enskilda funktionshindrade fått vänta mycket länge innan vederbörande kommun fullgjort sin förpliktelse enligt domstolens avgörande. I ett antal kommuner har dessa dröjsmål varit mycket vanliga.

I det föregående (kapitel 10) har utredningen som en generell åtgärd för att motverka domstolstrots förordat att de kommunala revisorerna åläggs ett särskilt ansvar när det gäller kontrollen av verkställigheten av domar. Enligt utredningens mening är det mycket som talar för att det på LSS-området dessutom bör finnas tillgång till en särskild sanktion. Som redan nämnts är det främst på LSS-området som domstolstrots förekommer. Omfattningen utgör ett problem inte bara för de enskilda personer som berörs utan också för tilltron till samhällsorganen.

Tänkbara adressater för en sanktion

En första fråga är om sanktionen bör vara riktad mot kommunen eller landstinget som juridisk person eller mot de förtroendevalda eller tjänstemännen personligen eller eventuellt mot några av eller alla dessa kategorier. Utredningen bör enligt riktlinjerna för utredningsuppdraget i första hand eftersträva att utforma sanktions-systemet så att det riktas mot juridiska personer.

Enligt gällande ordning finns redan i dag vissa möjligheter att straffa både förtroendevalda och tjänstemän som gjort sig skyldiga till tjänstefel vid handläggningen av ett LSS-ärende. Det har emellertid visat sig att denna möjlighet inte inneburit något effektivt medel mot domstolstrots. Anledningen till detta torde vara att resursbrist varit den dominerande orsaken till de långa dröjsmålen med verkställigheten av LSS-domar. Eftersom det är fullmäktige som svarar för medelstildelningen har det i regel inte ansetts möjligt att straffa enskilda ledamöter av berörda nämnder eller tjänstemän. Med hänsyn bl.a. till detta har utredningen i det föregående (kapitel 9) intagit den ståndpunkten att en skärpt kriminalisering inte är någon framkomlig väg.

Fullmäktiges ställningstaganden i fråga om medelstildelningen kan visserligen i många fall antas ha haft en avgörande betydelse för uppkommande dröjsmål. Av skäl som redovisats i kapitel 9 bör emellertid någon sanktion riktad mot kommunfullmäktiges ledamöter inte komma i fråga.

Mot denna bakgrund har utredningen kommit fram till att en ny sanktion på LSS-området bör vara riktad mot kommunen eller landstinget som juridisk person. Det kan här erinras om att såväl Kommunalansvarsutredningens som Lokaldemokratikommitténs förslag innebar beträffande LSS-området att det skulle införas en sanktion som uteslutande var riktad mot kommunen eller landstinget.

Vite eller sanktionsavgift

Nästa fråga är vilken sanktion som bör väljas. De sanktioner mot kommuner och landsting som diskuterats av tidigare utredningar är en vitessanktion och en sanktionsavgift (den s.k. kommunalboten).

Som framgår av redogörelsen i kapitel 5 finns det två former av offentligrättsliga viten, nämligen generellt resp. individuellt vite. Av dessa är det individuella vitet av intresse här. Det utgörs av ett penningbelopp som i ett enskilt fall i förväg beslutas av domstol eller annan myndighet som påföljd för det fall att den som beslutet är riktat mot skulle åsidosätta ett visst föreläggande eller förbud. Det används av myndigheterna bl.a. för att ge eftertryck åt deras avgöranden och döms i regel ut av länsrätten efter ansökan av den myndighet som utfärdat föreläggandet eller förbudet. Rätt att förelägga vite förutsätter ett uttryckligt författningsstöd. Ett utdömt vite tillfaller staten.

Genom riksdagens nyligen fattade beslut angående vite på LSS-området har en ny paragraf, 26 a §, införts i LSS. Den nya paragrafen har följande lydelse.

Om länsstyrelsen finner att en kommun eller ett landsting inte fullgör vad som ålagts kommunen eller landstinget i en lagakraft-ägande dom om rätt till insatser enligt 9 §, får länsstyrelsen förelägga kommunen eller landstinget att avhjälpa bristen. Föreläggandet får förenas med vite.

Länsstyrelsen får inte meddela ett vitesföreläggande enligt första stycket om verkställighet av domen redan har sökts enligt

utsökningsbalken. Ett meddelat vitesföreläggande förfaller om verkställighet söks enligt utsökningsbalken.

Karaktäristiskt för sanktionsavgifterna är att de utgår vid överträdelse av särskilda författningsbestämmelser och att de tillfaller staten. Sanktionsavgiften är således en ekonomisk sanktion. Den anses dock inte som ett straff. De flesta sanktionsavgifterna kan åläggas både fysiska och juridiska personer. Ansvar är vanligtvis strikt, dvs. betalningsskyldighet kan åläggas när en regelöverträdelse objektivt kan konstateras. På vissa områden krävs dock uppsåt eller oaktsamhet. Det strikta ansvaret anses godtagbart där de som kan tänkas bli avgiftsskyldiga kan förväntas ha god kännedom om gällande föreskrifter och dessutom ha en särskild anledning att vaka över att dessa föreskrifter inte överträds.

Det kan antas att var och en av de båda sanktionerna vite och sanktionsavgift skulle kunna bidra till att minska förekomsten av domstolstrots. Redan det hot som sanktionens existens innebär för berörda kommuner och landsting torde ha en viss effekt. Uppenbarligen skulle det inte vara lämpligt att införa en ordning som innebär att båda sanktionerna kan tillämpas. Valet står alltså mellan att behålla den nyligen införda vitessanktionen eller att ersätta den med en sanktionsavgift.

Båda sanktionerna är utformade med tanke på andra adressater än kommuner och landsting. Det är därför inte alldeles lätt att på det aktuella området finna lösningar som till alla delar överensstämmer med de principer som etablerats i lagstiftning och praxis. Oavsett vilket alternativ som väljs finns utrymme för invändningar.

Vad först beträffar vitet är det tydligt att denna sanktion skulle kunna vålla problem vid tillämpningen. Ett sådant problem är att insatserna enligt 9 § LSS i viss utsträckning torde kunna verkställas enligt utsökningsbalken (UB). Lagrådet ställde mot den bakgrunden frågan om de nya reglerna avsågs kunna tillämpas parallellt med UB i de fall denna också var tillämplig eller om något av de båda regelsystemen avsågs utesluta det andra. Med anledning av Lagrådets synpunkter föreslogs ett par tillägg i den nya 26 a § LSS som innebär dels att de föreslagna nya reglerna

inte får tillämpas om verkställighet av domen redan har sökts enligt UB, dels att ett meddelat vitesföreläggande förfaller om verkställighet söks enligt UB. Riksdagen antog lagförslaget med dessa tillägg. Den nu genomförda ordningen ger anledning till viss tveksamhet. Sålunda förefaller en konsekvens av regleringen vara att den som fått avslag på en ansökan om verkställighet hos länsstyrelsen därefter kan överklaga hos förvaltningsdomstol och slutligen, om överklagandet avslås, är oförhindrad att vända sig till kronofogden med en identisk ansökan om verkställighet. Ett sådant system ger anledning till tveksamhet både från teoretiska och praktiska utgångspunkter.

Beträffande den nu berörda frågan får erfarenheter från den praktiska tillämpningen av de nya bestämmelserna i LSS visa om den vållar problem. Om så blir fallet kan ett alternativ möjligen vara att genom en särskild bestämmelse i UB koppla bort UB:s regelsystem när det gäller verkställighet av domar angående insatser enligt LSS.

I Lagrådets yttrande berörs också ett annat problem med den nya vitessanktionen. Lagrådet framhåller sålunda bl.a. att det knappast är möjligt för länsstyrelsen att enbart utfärda ett vitesföreläggande om verkställighet av domen i det fall domen inte innehåller en tillräckligt preciserad förpliktelse. Alternativet är enligt Lagrådet att länsstyrelsen ges befogenhet att "fylla ut" domen och precisera en konkret förpliktelse som kommunen skall uppfylla senast vid en viss tidpunkt. Lagrådets uttalanden skall ses mot bakgrund av den praxis som utvecklats vid tillämpningen både av omsorgslagen och LSS och som har stöd i förarbetena i dessa lagar (se prop. 1984/85:176 s. 78 och 123 samt 1992/93:159 s. 189 f.). I kapitel 7 har nämnts att denna praxis innebär att domstolen, om den finner att den enskilde har rätt till särskilda insatser, normalt enbart prövar om rätt finns till den eller de särskilda insatser som den enskilde har begärt. Prövningen avser sålunda enbart frågan om rätten till den särskilda insatsen, inte utformningen. En närmare precisering om var eller när insatsen skall tillhandahållas torde vanligen inte göras.

I sin kommentar till Lagrådets nu återgivna synpunkter anför regeringen i propositionen (se avsnitt 2.5) bl.a. att det är meningen

att den befintliga domen skall ligga till grund för vitesföreläggande enligt de föreslagna bestämmelserna. Avsikten med förslaget är enligt regeringen inte att länsstyrelserna själva skall fylla ut en dom om domen är otillräckligt preciserad. Vidare sägs att en dom som inte innehåller en tillräckligt preciserad förpliktelse inte kan ligga till grund för ett vitesföreläggande. Länsstyrelserna måste emellertid enligt de föreslagna bestämmelserna t.ex. kunna vitesförelägga en kommun att tillhandahålla en person en plats i en bostad med särskild service inom kommunen utan någon närmare precision av var i kommunen bostaden skall vara belägen, om detta är vad personen har yrkat och fått beviljat av domstolen.

Mot bakgrund av uttalandena om kravet på precisering i domen av förpliktelsen finns anledning att ställa frågan om detta krav skall vara mindre långtgående när det gäller ett vitesföreläggande som utfärdas av länsstyrelsen än när fråga är om ett vitesföreläggande av kronofogdemyndigheten. Som framgår av redogörelsen i kapitel 7 har Högsta domstolen i ett avgörande från år 1993 (NJA 1993 s. 99) i ett fall som rörde gruppbofast ansett att förpliktelsen inte var tillräckligt preciserad och därför inte verkställbar. I motiveringen hänvisades till att det av den aktuella domen inte framgick när eller var omsorgen skulle tillhandahållas.

I enlighet med vad som anförts i kapitel 7 är utrymmet för verkställighet enligt UB mycket begränsat såvitt gäller andra insatser enligt 9 § LSS än sådana som avser ersättningar (9 § 2). Om avsikten med den nya bestämmelsen i 26 a § LSS är att utrymmet för verkställighet genom länsstyrelsens medverkan skall vara detsamma finns givetvis en risk för att den nya ordningen inte blir särskilt effektiv. Det får visserligen antas att avsikten har varit att det skall vara lättare att få en LSS-dom verkställd genom länsstyrelsens försorg än enligt UB. Detta framgår dock inte klart av den nya regleringen. Även här får erfarenheter från den praktiska tillämpningen visa om oklarheten vållar problem. Skulle detta bli fallet kan det möjligen övervägas om inte 26 a § borde ändras så att vitessanktionen anknyter till att någon genom en lagakraftäggande dom förklarats berättigad till en viss insats.

Det skall tilläggas att det skulle stöta på både principiella och praktiska problem att låta länsstyrelsen fylla ut domar som inte är tillräckligt preciserade. Enligt hittillsvarande praxis vid tillämpning av omsorgslagen och LSS har det varit den kommunala nämndens uppgift att närmare precisera insatsens utformning i det enskilda fallet. Denna ordning, som är väl förenlig med principen om kommunal självstyrelse och har klara praktiska fördelar, bör inte ändras utan starka skäl. Likartade principiella och praktiska svårigheter skulle uppkomma om domstolarna generellt ålades att i varje enskilt fall detaljerat ta ställning till utformningen av insatserna enligt LSS.

Även mot en sanktionsavgift som reaktion mot domstolstrots kan invändningar resas. Sålunda kan det göras gällande att det av principiella skäl kan te sig främmande att rikta vad som ligger mycket nära en straffpåföljd mot kommuner och landsting. Som tidigare framhållits bör hänsynen till den kommunala självstyrelsen leda till att den reaktion mot domstolstrots som väljs inte görs mer ingripande än nödvändigt. Beträffande denna invändning kan sägas att det är angeläget att äntligen finna en ordning som ger reell möjlighet att effektivt motverka domstolstrots på LSS-området. Det kan tilläggas att möjlighet torde finnas att utforma sanktionen på ett flexibelt sätt så att den inte tillämpas annat än när en allvarlig försummelse har förekommit.

En annan invändning mot ett system med sanktionsavgift hänger samman med bestämmelsen i 27 § LSS som innebär att domstolsbeslut angående insatser enligt 9 § samma lag gäller omedelbart utan hinder av att domen inte vunnit laga kraft. Som tidigare framhållits kan det inte anses rimligt att kommunen alltid skall kunna tillhandahålla en viss insats omedelbart. Skyldigheten att betala sanktionsavgift kan alltså inte anknytas till dagen för domen. Mycket talar för att den inte bör aktualiseras förrän tidigast när domen har vunnit laga kraft. Ofta kan det finnas skäl att låta ytterligare någon tid förflyta. Det kan vara svårt att ange någon bestämd tidpunkt. Enligt utredningens mening bör emellertid dessa problem kunna bemästras. Denna fråga behandlas närmare i det följande.

En fördel med ett system med sanktionsavgifter jämfört med ett vitessystem kan vara att sanktionsavgiften kan få effekt som påtryckningsmedel på ett tidigare stadium. Reglerna kan t.ex. utformas så att avgiften från berörd kommuns synpunkt utgör ett hot redan från den dag då den gynnande domen meddelats. Vitesföreläggandet enligt den antagna bestämmelsen i 26 a § LSS får motsvarande effekt betydligt senare. Det kan ju utfärdas först när verkställigheten dröjt alltför länge och när föreläggandet väl utfärdats erhåller kommunen eller landstinget ytterligare en tids respit.

En annan omständighet som talar för ett system med sanktionsavgifter är att den administrativa hanteringen av en sanktionsavgift sannolikt skulle bli enklare än den som krävs för vitessanktionen. Ett system med vite innebär ju i princip att varje enskilt fall kan komma att handläggas i två skilda förfaranden, ett som avser utfärdande av vitesföreläggande och ett som rör utdömande av vitet.

Vad som hittills har anförts talar enligt utredningens mening för att en sanktionsavgift skulle erbjuda ett bättre vapen mot domstolstrots på LSS-området än den vitessanktion som nyligen införts. Emellertid är det svårt att redan nu bedöma hur vitesreglerna kommer att fungera i praktiken. Först efter någon tids erfarenheter från den praktiska tillämpningen kan säkert sägas om invändningarna mot dessa regler har en sådan bärkraft att systemet bör avvecklas och eventuellt ersättas med en ordning med sanktionsavgift.

Mot den nu angivna bakgrunden har utredningen i enlighet med det givna uppdraget närmare övervägt hur ett system med sanktionsavgift skulle kunna utformas. Utredningen har även utarbetat ett förslag till lagändringar som ett sådant system skulle kräva.

Utformningen av ett system med en sanktionsavgift

När det gäller utformningen av ett system med sanktionsavgift uppkommer till en början frågan vilka försummelser som skall

föranleda att en sådan avgift skall utgå. En avgiftsbestämmelse bör enligt utredningens mening ta sikte på fall då en gynnande LSS-dom som vunnit laga kraft inte verkställts inom rimlig tid eller inte verkställts alls. Vidare måste den avgränsningen göras att den bristande verkställigheten har berott på något klandervärt förhållande. Det är framför allt i vissa typfall som avgiftsskyldighet bör inträda. Ett sådant fall är då den bristande verkställigheten beror på att kommunens företrädare anser att domen är felaktig och därför kan lämnas utan avseende. Ett annat fall är när bristen beror på att fullmäktige inte beviljat erforderliga medel. Ytterligare ett fall är när verkställigheten kommit att dröja eller utebli på grund av bristande rutiner eller kunskaper inom kommunen.

Sanktionsavgiften bör inte kunna tas ut vid obetydliga dröjsmål. Som har nämnts i det föregående kan det, trots att en dom angående insatser gäller omedelbart, inte alltid krävas att insatsen tillhandahålls omgående. För en del insatser, t.ex. gruppbostad (9 § 9 LSS), kan åtskilliga kontakter med olika berörda intressenter bli nödvändiga innan insatsen kan komma till stånd. För en del andra insatser bör endast korta dröjsmål kunna godtas. Här bör utrymme finnas för en nyanserad tillämpning. Någon yttersta tidsgräns bör visserligen inte fastställas. Som en allmän riktlinje bör emellertid gälla att det inte kan godtas att tillhandahållandet av insatser dröjer mer än ett år räknat från den dag då domen vann laga kraft.

Beträffande avgiftens storlek bör vissa gränser uppställas. Med hänsyn till att endast allvarliga försummelse skall föranleda avgiftsskyldighet bör det lägsta beloppet sättas till 10 000 kr. Som högsta belopp bör gälla 1 000 000 kr. När beloppet bestäms i det enskilda fallet bör en viktig faktor vara hur länge dröjsmålet varat. Därutöver bör det ofta finnas skäl att beakta kostnaden för den insats som inte tillhandahållits i enlighet med lagens krav och den besparing som dröjsmålet medfört för kommunen eller landstinget. Vissa schabloner bör kunna tillämpas.

För avgiftsskyldighet bör något krav på uppsåt eller oaktsamhet hos någon företrädare för kommunen inte gälla. Däremot bör en möjlighet finnas att sätta avgiften lägre än normalt eller att efterge

den helt när särskilda omständigheter påkallar det. Ett sådant fall kan vara t.ex. när kommunen vidtagit allmänt lämpliga åtgärder för att kunna uppfylla sina förpliktelser på området och dröjsmålet helt är hänförligt till något klandervärt agerande från någon tjänstemans sida.

Någon gång kan omständigheterna vara sådana att det framstår som motiverat både att straffa någon enskild beslutsfattare i ett LSS-ärende för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken (BrB) och att ålägga kommunen eller landstinget avgiftsskyldighet. Något hinder mot en sådan ordning bör inte uppställas.

Det brukar vanligen ankomma på berörd tillsynsmyndighet att fatta beslut angående skyldighet för någon att betala sanktionsavgift. Det förekommer emellertid även att sådana beslut meddelas av domstol på talan av tillsynsmyndigheten (se 26 § konkurrenslagen, 1970:417). På det nu aktuella området rör det sig om bestämmelser med ett betydande inslag av skönsmässiga bedömningar. Enligt utredningens mening synes därför domstolsalternativet vara att föredra beträffande förevarande sanktionsavgifter (jfr bet. 1981/82:JuU53, rskr.328) Det bör alltså vara en uppgift för länsstyrelsen att i förekommande fall hos länsrätten väcka talan mot vederbörande kommun angående sanktionsavgift. Något krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten bör inte gälla.

Det är viktigt att talan angående sanktionsavgift väcks utan onödigt dröjsmål. Det bör därför föreskrivas att talan angående sanktionsavgift inte får väckas senare än två år efter det att den dom som åsidosatts vunnit laga kraft.

Erforderliga författningsbestämmelser bör tas in i LSS.

13 Domstolstrots inom socialtjänsten

Utredningens förslag: I fråga om domstolstrots inom socialtjänstens område har utredningen utarbetat ett förslag till sanktionsavgift av samma slag som föreslås för LSS-området.

Avgiften kan drabba kommuner som inte fullgör sina förpliktelser enligt domar angående förmåner enligt SoL.

Länsstyrelsen får i uppgift att hos länsrätten väcka talan mot vederbörande kommun angående skyldighet att betala sanktionsavgift.

Sanktionsavgiften får bestämmas till lägst 10 000 kr. och högst 1 000 000 kr. Den får inte dömas ut vid obetydliga försummelser.

Inledning

Inom socialtjänstens område har det i början av 1990-talet förekommit några uppmärksammade fall av domstolstrots. Dessa fall rörde vägran från ett par kommuners sida att till enskilda betala ut bistånd i enlighet med vad som bestämts av domstol. Även några fall som avsett dröjsmål med att tillhandahålla äldreboende har förekommit. I detta avsnitt diskuteras vilka åtgärder som kan vara påkallade på detta område.

Socialtjänstlagen (1980:620), SoL

I 2 § SoL anges att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område. Enligt 6 § har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (annat bistånd) på de villkor som anges i 6 b–6 f §§. Försörjningsstödet lämnas enligt 6 b § för skäligena kostnader för bl.a. livsmedel, kläder och skor, boende, arbetsresor och läkarvård. Av 6 f § framgår att annat bistånd kan bestå av hjälp i hemmet, särskilt boende för service och omvårdnad för äldre eller bostad med särskild service för funktionshindrade.

Beslut i ärende angående 6 § SoL meddelas av socialnämnden eller annan nämnd som fullmäktige bestämt. Av 73 § framgår bl.a. att beslut angående förmåner enligt 6 b eller 6 f § får överklagas hos länsrätten. Under vissa förutsättningar kan överklaganden prövas av kammarrätt och i sista hand av Regeringsrätten. Vidare framgår att beslut i frågor angående bistånd enligt 6 b eller 6 f § i regel gäller omedelbart även om avgörandet överklagas. Biståndet skall alltså i princip tillhandahållas omgående. I vissa fall, t.ex. när det gäller annat bistånd i form av särskilt boende enligt 6 f §, får dock kommunen anses ha ett visst rådrum (jfr ovan s. 150 f.).

Förekomsten av domstolstrots

De undersökningar som gjorts visar att antalet fall av domstolstrots som gäller domar angående SoL under senare år varit begränsat. Endast några få länsstyrelser har uppgivit att man fått kännedom om sådana fall och såvitt framgår av yttrandena har det rört sig om enstaka fall. Bilden är alltså här en helt annan än vad som framkommit beträffande LSS-området. De fall som förekommit har rört antingen ekonomiskt bistånd eller annat bistånd i form av särskilt boende. I regel har domstolstrotset manifesterat sig i form av dröjsmål med verkställigheten. Socialstyrelsen har i sitt yttrande uttalat bl.a. att utebliven

verkställighet på socialtjänstens område inte är något stort problem och att domstolstrots där, såvitt man vet, är sällsynt.

Tidigare utredningar m.m.

I kapitel 12 har i korthet redogjorts för vissa utredningsförslag och lagändringar för att motverka domstolstrots på LSS-området och inom socialtjänsten. Av redogörelsen framgår att samtliga förslag inneburit att en ny sanktion borde införas såvitt gäller socialtjänsten. Vidare framgår bl.a. att länsstyrelserna genom lagändringar som trätt i kraft den 1 juli 2000 fått möjlighet att i enskilda fall förelägga kommuner vid vite att avhjälpa bristande verkställighet av domar angående förmåner enligt SoL. Med hänvisning till uttalandena under lagstiftningsarbetet konstateras också att de nya bestämmelserna får anses ha i viss mån provisorisk karaktär och att utredningen därför fullföljt sina överväganden angående vad som bör göras för att motverka domstolstrots även på socialtjänstens område.

Behovet av en sanktion

En första fråga är om domstolstrots har förekommit i sådan omfattning att det behövs en ny sanktion på området. De undersökningar som gjorts tyder på att domstolstrots inte förekommer ofta på socialtjänstens område. Det har också visat sig möjligt att i några av de få fall som förekommit få ledamöterna i den aktuella nämnden fällda för tjänstefel. Vidare kan utredningens förslag angående viss anmälningsplikt för kommunens revisorer antas få viss effekt. Dessa omständigheter tyder på att behovet av en ny sanktion här är betydligt mindre än motsvarande behov på LSS-området. Det hindrar dock inte att det från allmän synpunkt kan anses föreligga att behov av en särskild sanktion även på förevarande område (jfr prop. 1999/2000:79 s. 83).

Tänkbara adressater för en sanktion

I kapitel 12 har utredningen under ovanstående rubrik diskuterat om en sanktion på LSS-området bör riktas mot kommunen eller landstinget som juridisk person eller mot de förtroendevalda eller tjänstemännen. Slutsatsen är där att sanktionen bör riktas mot en juridisk person. Något skäl att när det gäller socialtjänstens område inta någon annan ståndpunkt finns inte.

Vite eller sanktionsavgift

Även när det gäller valet av sanktion kan utredningen hänvisa till kapitel 12. Liksom i 26 a § LSS har det i 68 a § SoL numera införts en bestämmelse som ger länsstyrelserna rätt att utfärda ett vitesföreläggande för vederbörande kommun. Den nya 68 a § har följande lydelse:

Om länsstyrelsen finner att en kommun inte fullgör vad som ålagts kommunen i en lagakraftvunnen dom om rätt till bistånd enligt 6 b eller 6 f § får länsstyrelsen förelägga kommunen att avhjälpa bristen. Föreläggandet får förenas med vite.

Länsstyrelsen får inte meddela ett vitesföreläggande enligt första stycket om verkställighet av domen redan har sökts enligt utskökningsbalken. Ett meddelat vitesföreläggande förfaller om verkställighet söks enligt utskökningsbalken.

De synpunkter som anförs i kapitel 12 har enligt utredningens mening bärkraft även på förevarande område. Sannolikt skulle alltså ett system med en sanktionsavgift kunna bli effektivare än den nyligen införda vitessanktionen när det gäller domstolstrots mot domar som rör SoL. Även här kan det emellertid finnas skäl att avvakta någon tids erfarenheter av vitesreglerna innan ställning tas till om de bör upphävas och eventuellt ersättas med en ordning med sanktionsavgifter. Mot denna bakgrund har utredningen i enlighet med sitt uppdrag övervägt hur ett system med sanktionsavgift på socialtjänstens område skulle kunna utformas och utarbetat ett förslag till erforderliga lagändringar.

Utformningen av ett system med sanktionsavgift

Den utformning av systemet med sanktionsavgift som förordats i kapitel 12 bör kunna tillämpas även när det gäller domstolstrots som rör domar på socialtjänstens område.

Erforderliga författningsbestämmelser bör tas in i SoL.

14 Ekonomiska konsekvenser

Som framgår av det föregående föreslår utredningen ett flertal lagändringar som syftar till att motverka att kommuner och landsting gör sig skyldiga till domstolstrots.

Huruvida de ändringar som rör revisorernas verksamhet, bl.a. en viss anmälningsskyldighet när domstolstrots upptäcks, kommer att leda till ökade kostnader blir beroende av i vilken utsträckning granskningen inriktas på sådana fall. Det är emellertid inte sannolikt att de nya reglerna föranleder nämnvärda ekonomiska konsekvenser.

Vad beträffar de föreslagna reglerna om när kommunala beslut får verkställas och om att beslut om rättelse av verkställighet i vissa fall skall meddelas utan onödigt dröjsmål är det fullt klart att de inte föranleder några nya kostnader.

Antalet fall då domstolarna kommer att utnyttja de föreslagna möjligheterna att sätta ut vite för att beslut om verkställighetsförbud skall respekteras eller för att framtvinga beslut om rättelse av verkställighet i vissa fall måste antas bli mycket begränsat. De ekonomiska konsekvenserna av dessa förslag torde därför bli praktiskt taget försumbara.

Genom riksdagens nyligen fattade beslut angående bl.a. vite på LSS-området och inom socialtjänsten har länsstyrelserna fått nya uppgifter. Socialstyrelsen och länsstyrelserna har år 1999 tillförts medel för att förstärka och intensifiera tillsynen av vården av äldre och funktionshindrade personer. En del av dessa resurser har bedömts kunna användas för att ge länsstyrelserna en mer aktiv roll när det gäller att föregripa domstolstrots (prop. 1999/2000:79 s. 132). Därutöver har under år 2000 ytterligare 2 000 000 kr. avsatts för att tillgodose länsstyrelsernas behov av kompetens-

utveckling för de nya uppgifterna. Utredningens förslag om en sanktionsavgift i stället för en vitessanktion innebär inte att länsstyrelsen får några väsentligt annorlunda eller mer arbetskrävande uppgifter än de nu har. Det kan däremot antas att den administrativa hanteringen av en sanktionsavgift skulle bli enklare än den som krävs vid en vitessanktion. Utredningens förslag angående sanktionsavgift kan alltså inte antas föranleda några kostnadsökningar.

15 Ikraftträdande m.m.

De föreslagna ändringarna i KomL bör träda i kraft den 1 juli 2001.

De ändringar som föreslås beträffande SoL och LSS och som innebär att de nyligen antagna bestämmelserna angående en vitessanktion skall upphävas och ersättas av bestämmelser angående en särskild avgift bör kunna träda i kraft vid samma tidpunkt. Med hänsyn till att det i lagstiftningsärendet angående vitesreglerna förutsattes att någon tids erfarenheter av dessa regler skulle beaktas och utvärderas inför ställningstagandet till det nu aktuella förslaget lägger utredningen dock inte fram något förslag till dag för ikraftträdande i denna del.

Beträffande förslagen till ändringar i KomL finns inte skäl att föreslå några särskilda övergångsbestämmelser. När det gäller de föreslagna ändringarna i SoL och LSS behövs däremot sådana bestämmelser. Det bör sålunda föreskrivas att äldre bestämmelser gäller när fråga är om dröjsmål med verkställighet av domar som meddelats före lagens ikraftträdande. Detta innebär bl.a. att det inte blir möjligt att döma ut sanktionsavgift i sådana fall (jfr 2 kap. 10 § regeringsformen).

Bilaga 1

Bilagorna 1–5 återfinns i det tryckta betänkandet