

Lagrådsremiss

Åtgärder mot kommunalt domstolstrots

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 14 februari 2002

Britta Lejon

Barbro Rosensvärd
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås åtgärder som har till syfte att motverka kommunalt domstolstrots. De föreslagna ändringarna i kommunallagen (1991:900) innebär att de kommunala revisorerna ges vidgade möjligheter att granska ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, att ett beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning får verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det och att beslut om rättelse av ett redan verkställt beslut skall meddelas utan oskäligt dröjsmål. Ändringar föreslås också i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen (2001:453) som innebär att en sanktionsavgift skall kunna åläggas kommuner och landsting som dröjer alltför länge med att verkställa domar angående insatser enligt dessa lagar. Sanktionsavgiften får bestämmas till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. Den får inte dömas ut vid obetydliga försummelser.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2002.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	6
2.3	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).	8
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Utgångspunkter	10
4.1	Begreppen kommunalt domstolstrots och lagtrots	10
4.2	Kontroll av kommunal verksamhet	10
4.3	Nuvarande sanktionsmöjligheter	11
5	Ytterligare åtgärder för att motverka domstolstrots behöver vidtas	11
6	Den interna kontrollen bör stärkas	13
6.1	En utvidgad granskningsmöjlighet för revisorerna	13
6.2	Anmälnings- och rapporteringsskyldighet för revisorerna	14
7	Domstolstrots inom området för laglighetsprövning	16
7.1	Verkställighet av kommunala beslut	16
7.2	Beslut om rättelse skall meddelas utan oskäligt dröjsmål	17
7.3	En vitessanktion mot förtroendevalda bör inte införas	18
8	Domstolstrots inom verksamhetsområdet för LSS och socialtjänstlagen	19
8.1	Vitessanktionen ersätts med en sanktionsavgift	19
8.2	Avgiftens storlek	22
8.3	Sanktionsavgift skall beslutas av domstol	23
9	Underlåtenhet att verkställa gynnande kommunala beslut	24
10	Ekonomiska konsekvenser	25
11	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	26
12	Författningskommentar	26
12.1	Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)	26
12.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	28
12.3	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	29
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Kommunalt domstolstrots (Ds 2000:53)	30
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	34
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser (Ds 2000:53)	41

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i kommunallagen (1991:900),
2. lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
3. lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)¹ dels att 9 kap. 9 och 10 §§ samt 10 kap. 15 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 10 kap. 14 a §, samt närmast före 10 kap. 14 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

9 §

Revisorerna granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionsred all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. De granskar på samma sätt, genom de revisorer eller lekmanrevisorer 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.

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 allmän förvaltningsdomstols avgörande åsidosatts, skall de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden efter en sådan anmälan inte vidtar åtgärder utan oskäligt dröjsmål, är revisorerna skyldiga att rapportera det till fullmäktige. Detta gäller dock inte om anmälan avser misstanke om att brott förövats och nämnden finner att det inte föreligger en sådan misstanke.

10 §

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

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

¹ Lagen omtryckt 2000:277.

sådana ärenden har vållat kommunen eller landstinget ekonomisk förlust eller när granskningen sker från allmänna synpunkter.

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

2. när granskningen gäller hur nämnderna verkställer avgöranden av allmänna 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 emot det.

15 §

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.

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. *Ett beslut om rättelse skall meddelas utan oskäligt dröjsmål.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

2.2 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 fyra nya paragrafer, 28 a–d §§, samt närmast före 28 a § 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

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 §,

5. tillstånd till enskild verksamhet enligt 23 §, *eller*

6. föreläggande eller återkallelse av tillstånd enligt 24 §, *eller*

6. föreläggande eller återkallelse av tillstånd enligt 24 §.

7. *avslag på en begäran om vitesföreläggande enligt 26 a §.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut i frågor som avses i första stycket 1–6 gäller omedelbart. Länsrätten eller kammarrätten får dock förordna att dess beslut skall gälla först sedan det vunnit laga kraft.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. Länsrätten eller kammarrätten får dock förordna att 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 är berättigad till enligt en domstols avgörande, får åläggas att betala en särskild avgift.

Avgiften tillfaller staten.

28 b §

Den särskilda avgiften fastställs

¹ Senaste lydelse 2000:526.

till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor.

När avgiftens storlek fastställs skall det 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 inte någon avgift tas ut.

28 c §

Frågor om särskild avgift prövas efter ansökan av länsstyrelsen av den länsrätt inom vars domkrets kommunen är belägen. En ansökan som avser ett landsting prövas av den länsrätt inom vars domkrets landstingets förvaltning förs.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

28 d §

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

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.
 2. Äldre bestämmelser gäller när fråga är om dröjsmål med verkställighet av avgöranden som meddelats före lagens ikraftträdande.

2.3 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453) dels att 13 kap. 7 § skall upphöra att gälla, dels att 16 kap. 4 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 16 kap. 6 a–d §§, samt närmast före 16 kap. 6 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

4 §

Länsstyrelsens beslut i ärenden om tillstånd enligt 7 kap. 1 §, omhändertagande av personakt enligt 7 kap. 5 § eller föreläggande eller förbud enligt 13 kap. 6 § *samt beslut om avslag på en begäran om vitesföreläggande enligt 13 kap. 7 §* får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Länsstyrelsens beslut i ärenden om tillstånd enligt 7 kap. 1 §, omhändertagande av personakt enligt 7 kap. 5 § eller föreläggande eller förbud enligt 13 kap. 6 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

I fråga om överklagande av länsstyrelsens beslut enligt 7 kap. 4 § gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100).

Länsstyrelsens beslut om omhändertagande av personakt enligt 7 kap. 5 § och om föreläggande eller förbud enligt 13 kap. 6 § samt domstols motsvarande beslut gäller omedelbart. Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om omhändertagande av personakt.

Särskild avgift

6 a §

En kommun som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla bistånd enligt 4 kap. 1 § som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande, får åläggas att betala en särskild avgift.

Avgiften tillfaller staten.

6 b §

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

När avgiftens storlek fastställs skall det 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 inte någon avgift tas ut.

6 c §

Frågor om särskild avgift prövas efter ansökan av länsstyrelsen av den länsrätt inom vars domkrets kommunen är belägen.

6 d §

Särskild avgift får dömas ut bara om ansökan enligt 6 c § delgetts kommunen inom två år från det att domen om biståndet vunnit laga kraft.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.
 2. Äldre bestämmelser gäller när fråga är om dröjsmål med verkställighet av avgöranden som meddelats före lagens ikraftträdande.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringskansliet (Justitiedepartementet) beslutade den 21 september 1999 att dåvarande regeringsrådet Sigvard Holstad skulle biträda Justitiedepartementet med att utreda frågan om hur ett sanktionssystem bör utformas som gör det möjligt att motverka kommunalt domstolstrots. Utredarens överväganden och förslag redovisades i september 2000 i departementspromemorian Kommunalt domstolstrots (Ds 2000:53). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju 2000/4111/K).

Justitiedepartementet har den 29 maj 2001 skickat en förfrågan till samtliga länsstyrelser angående tillämpning av bestämmelserna om vite i 26 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och i 68 a § i dåvarande socialtjänstlagen (1980:620). Länsstyrelsernas svar på denna förfrågan finns tillgänglig i Justitiedepartementet i det ovan nämnda ärendet.

4 Utgångspunkter

4.1 Begreppen kommunalt domstolstrots och lagtrots

Det finns inte någon vedertagen definition av begreppen kommunalt domstolstrots och lagtrots. I den allmänna debatten har begreppet domstolstrots använts så snart en kommun eller ett landsting satt sig över en allmän förvaltningsdomstols avgörande. Någon begränsning till fall av trots har i regel inte gjorts. Vanligen har avsetts fall då verkställigheten av en för den enskilde gynnande dom dröjt eller helt uteblivit. Begreppet har dock använts även när avgöranden i mål om laglighetsprövning åsidosatts.

Med lagtrots avses bl.a. att en kommun eller ett landsting medvetet sätter sig över tvingande lagregler av offentlighetsrättslig karaktär. Förslagen i denna lagrådsremiss omfattar inte lagtrots.

4.2 Kontroll av kommunal verksamhet

Kontroll av kommunal verksamhet utförs dels av externa organ, dels av kommunerna och landstingen själva genom s.k. intern kontroll.

Vad gäller den externa kontrollen är det ytterst domstolarna som prövar lagligheten av kommunala beslut. Även Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) bedriver tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

Internt ankommer det primärt på respektive beredningsorgan att bedöma lagligheten av de beslut som man slutligt fattar eller föreslår att fullmäktige skall fatta. Om fullmäktiges ordförande anser att ett förslag

skulle leda till ett beslut som strider mot lag eller annan författning kan denne enligt 5 kap. 45 § kommunallagen (1991:900) vägra att lägga fram förslaget till beslut. I förarbetena har förutsatts att bestämmelsen endast skall användas i uppenbara fall. Prövningen av beslutens laglighet bör främst ankomma på förvaltningsdomstolarna (prop. 1990/91:117 s. 189).

Bestämmelser om revisorernas uppgifter finns i 9 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen. Revisorerna granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. Granskningen avser 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. Dock omfattar granskningen 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.

4.3 Nuvarande sanktionsmöjligheter

Sedan den 1 juli 2000 har länsstyrelsen enligt 26 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och numera 13 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453) möjlighet att förelägga en kommun eller ett landsting vid vite att följa en lagakraftvunnen dom som ger en enskild rätt till vissa insatser enligt dessa lagar. Regeringen anförde i förarbetena till bestämmelserna att skadeverkningarna för enskilda på dessa områden var så oacceptabla att åtgärder som motverkar domstolstrots var omedelbart påkallade och att resultatet av den pågående utredningen om kommunalt domstolstrots därför inte kunde avvaktas. Regeringen betonade dock att det kunde finnas anledning att ta ställning till frågan i hela dess vidd när resultatet av utredningen förelåg (prop. 1999/2000:79 s. 82 f.). Vid riksdagsbehandlingen av propositionen framhöll konstitutionsutskottet vikten av att de föreslagna åtgärderna mot domstolstrots blir föremål för förnyad prövning när den fullständiga utredningen föreligger (bet. 1999/2000:SoU14).

5 Ytterligare åtgärder för att motverka domstolstrots behöver vidtas

Regeringens bedömning: Ytterligare åtgärder behöver vidtas för att motverka att kommuner och landsting sätter sig över de allmänna förvaltningsdomstolarnas avgöranden.

En skärpt kriminalisering eller en utvidgning av skadeståndsansvaret i syfte att motverka domstolstrots är inte lämpliga åtgärder.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Många remissinstanser, bl.a. de flesta myndigheter, ansluter sig till utredarens bedömning att åtgärder för att motverka att kommuner och landsting sätter sig över de allmänna

förvaltningsdomstolarnas avgöranden behövs. *JO* anser att straffansvaret är det naturligaste medlet att ta till för att motverka felaktiga handlingar av den art det är fråga om här. Ett flertal kommuner, bl.a. *Halmstads* och *Laholms kommuner*, ifrågasätter behovet av sanktioner.

Skälen för regeringens bedömning

Behovet av åtgärder

Det finns ett stort behov av åtgärder mot domstolstrots inom LSS-området. Det ligger i och för sig i sakens natur att vissa insatser enligt denna lag är av den beskaffenheten att kommunen eller landstinget måste få ett visst rådrum. Det har emellertid i stor utsträckning förekommit att enskilda funktionshindrade fått vänta mycket länge innan kommunen följt domstolens avgörande. I ett antal kommuner har dessa dröjsmål varit mycket vanliga. Omfattningen utgör ett problem inte bara för de enskilda personer som berörs utan också för tilltron till samhällsorganen.

När det gäller socialtjänstens område tyder de undersökningar som gjorts på att domstolstrots inte förekommer ofta. I några av de få fall som förekommit har de ansvariga politikerna dömts för tjänstefel. Dessa omständigheter tyder på att behovet av en sanktion här är mindre än inom LSS-området. Även inom socialtjänstens område är dock skadeverkningarna för enskilda till följd av domstolstrots oacceptabla (jfr prop. 1999/2000:79 s. 83).

Av utredarens kartläggning framgår att det inom området för laglighetsprövning endast förekommit ett fåtal fall av domstolstrots. 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 en allmän förvaltningsdomstol meddelat ett verkställighetsförbud. Några andra fall inom detta område har rört att kommunen inte rättat ett verkställt beslut som upphävts av domstol.

Regeringen är medveten om att den ekonomiska situationen kan ha betydelse för möjligheterna att snabbt vidta de åtgärder som krävs, inte minst med tanke på det lagstadgade kravet på ekonomisk balans i kommunerna och landstingen. Även praktiska problem, såsom att få fram lämpliga bostäder, kan ha betydelse i detta sammanhang. Samtidigt är det helt oacceptabelt i en rättsstat att domstolsavgöranden som beslutats i laga ordning inte respekteras. Särskilt betänkligt är det om det är myndigheter som sätter sig över vad domstolarna har bestämt. Ett sådant agerande riskerar att undergräva medborgarnas förtroende för samhällsorganen. Enligt regeringens mening är det därför angeläget med åtgärder för att motverka kommunalt domstolstrots.

Skärpt kriminalisering?

Regeringens långsiktiga målsättning är att antalet förtroendevalda i kommuner och landsting skall öka. För att denna målsättning skall kunna uppnås bör praktiska och ekonomiska hinder för att åta sig sådana uppdrag undanröjas i största möjliga utsträckning. En utvidgning av det

straffbelagda området för att motverka domstolstrots skulle kunna innebära ökade svårigheter när det gäller rekryteringen. Regeringen anser därför att åtgärder med en sådan inriktning inte är en framkomlig väg.

Utvidgning av skadeståndsansvaret?

Allmänna skadeståndsrättsliga regler är tillämpliga på det kommunala området. I 3 kap. skadeståndslagen (1972:207) finns bestämmelser om skadeståndsansvar för arbetsgivare och det allmänna. Av dessa bestämmelser följer bl.a. att en kommun eller ett landsting skall ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande kommunen eller landstinget svarar. En kommun eller ett landsting kan även drabbas av skadeståndsansvar i egenskap av självständigt rättssubjekt, exempelvis i ett avtalsförhållande.

Arbetstagarnas personliga skadeståndsansvar begränsas genom reglerna i 4 kap. 1 § skadeståndslagen. En arbetstagare är i enlighet med dessa bestämmelser ansvarig för skada som han eller hon vållar genom fel eller försummelse i tjänsten, endast i den mån det föreligger synnerliga skäl med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter.

I likhet med vad som gäller för arbetstagare torde förtroendevalda normalt svara personligen för skadeståndskrav endast om det finns synnerliga skäl.

Skadeståndet utgör ersättning för skada som drabbat en fysisk eller juridisk person. Dess funktion är i huvudsak reparativ och inte preventiv. Vid tillämpningen av sanktionen skadestånd är det den skadelidande som måste ta ett initiativ för att i en civilprocess i allmän domstol söka få fastslaget att en kommun, ett landsting eller enskilda förtroendevalda i en nämnd skall betala ut ersättning. Detta lägger en stor börda på den enskilde och är i alla avseenden en resurskrävande ordning. Redan av detta skäl framstår skadestånd som en mindre lämplig sanktion när det gäller att motverka kommunalt domstolstrots. Regeringen anser därför att en utvidgning av skadeståndsansvaret inte är någon framkomlig väg i detta sammanhang.

6 Den interna kontrollen bör stärkas

6.1 En utvidgad granskningsmöjlighet för revisorerna

Regeringens förslag: Revisorernas granskning skall även omfatta ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, när granskningen gäller hur nämnderna verkställer avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget. *Socialstyrelsen* och *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att förslaget även bör omfatta underlåten verkställighet av huvudmännens

egna beslut. Av de kommuner som tillstyrker förslaget anser *Eskilstuna* och *Sundsvalls kommuner* att en vidgad intern kontroll är att föredra framför en utökad extern kontroll. *Svenska avdelningen av internationella juristkommissionen* förespråkar en obligatorisk laglighetsgranskning genom revisorernas försorg.

Hälften av de kommuner som svarat avstyrker förslaget eller är tveksamma till det. *Göteborgs* och *Kiruna kommuner*, *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* anser att den aktuella granskningen är möjlig redan enligt nuvarande bestämmelser. Förbunden tycker inte heller att det är rimligt att revisorerna ges en närmast statlig specialuppgift att särskilt granska dessa frågor. *Mölnbals*, *Karlskoga* och *Halmstads kommuner* anför i detta avseende liknande synpunkter. Några kommuner befarar att förslaget kan medföra att andra väsentliga revisorsuppgifter får träda tillbaka.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelserna i 9 kap. 10 § kommunallagen ger redan i dag revisorerna vissa möjligheter att övervaka att domstolstrots inte förekommer. Det finns således inte något som hindrar 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 avses med att granskningen sker från allmänna synpunkter. Revisorerna kan dock inte granska ett enskilt ärende som avser myndighetsutövning och pröva t.ex. om en domstols avgörande verkställts, om detta skett inom rimlig tid eller om föreskrifter för verkställigheten iakttagits.

För att möjliggöra en effektiv kontroll av att de allmänna förvaltningsdomstolarnas avgöranden inte åsidosätts föreslår regeringen att revisorernas granskning även skall omfatta ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, när granskningen gäller hur nämnderna verkställer dessa domstolars avgöranden. Det är alltså inte, som Östergötlands läns landsting menat, fråga om att ålägga revisorerna en lagreglerad obligatorisk laglighetsgranskning. Laglighetsgranskning skall i likhet med vad som gäller i dag inte vara en obligatorisk uppgift för revisorerna utan lagligheten av kommunala beslut skall även fortsättningsvis prövas i de kommunala nämndernas beredningsarbete och av de rättsvårdande myndigheterna (jfr prop. 1998/99:66).

Socialstyrelsen och Länsstyrelsen i Stockholms län har ansett att förslaget även bör omfatta underlåten verkställighet av för den enskilde gynnande kommunala beslut. Regeringen återkommer till denna fråga i avsnitt 9.

6.2 Anmälningsskyldighet för revisorerna

Regeringens förslag: Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om att allmän förvaltningsdomstols avgörande åsidosätts skall de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden efter en sådan anmälan inte vidtar åtgärder utan oskäligt dröjsmål, är revisorerna skyldiga att rapportera det till fullmäktige.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredaren har dock föreslagit att rapporteringsskyldigheten till fullmäktige skall vara beroende av att nämnden finner att det föreligger misstanke om domstolstrots.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget. *Upplands Väsby kommun* menar att förslaget innebär flera fördelar, bl.a. eftersom en nämnd i ett tidigt skede kan bli uppmärksam på att revisorerna misstänker domstolstrots och därför har möjlighet att rätta till förhållandena. *JO, Domstolsverket, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Gävleborgs län och Länsrätten i Västerbottens län* anser att rapporteringsskyldigheten till fullmäktige inte bör vara beroende av om den berörda nämnden funnit att det föreligger misstanke om domstolstrots. *Komrev AB* menar att det bör observeras att det alltjämt är nämnderna som skall se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Skälen för regeringens förslag: I propositionen 1998/99:66 En stärkt kommunal revision angav regeringen bl.a. att det var viktigt att stärka revisorernas roll att förebygga och uppmärksamma kommunens eller landstingets högsta ledning på oegentligheter. Regeringen anser att revisorerna även har en viktig roll när det gäller att motverka kommunalt domstolstrots. Revisorerna bör därför ges en anmälningsskyldighet beträffande fall av domstolstrots som de upptäcker i samband med sin granskning. En sådan anmälan bör, i likhet med vad som enligt 9 kap. 9 § kommunallagen gäller vid misstanke om brott, göras till berörd nämnd.

Sedan anmälan skett bör det ankomma på den berörda nämnden att vidta åtgärder med anledning av anmälan. Utredaren har föreslagit att revisorerna skall vara skyldiga att rapportera nämndens agerande till fullmäktige om nämnden finner att det föreligger misstanke om att en allmän förvaltningsdomstols avgörande åsidosatts och nämnden inte utan oskäligt dröjsmål vidtar åtgärder. Flera remissinstanser har dock ansett att rapporteringsskyldigheten till fullmäktige inte bör göras beroende av att nämnden funnit att det föreligger sådan misstanke. Detta bl.a. eftersom nämnden kan vara ansvarig för domstolstrotset och undkomma rapportering till fullmäktige genom att konstatera att sådan misstanke inte föreligger. Regeringen delar denna bedömning. För att rapporteringsskyldighet skall uppkomma bör det därför endast krävas att nämnden inte utan oskäligt dröjsmål vidtar åtgärder med anledning av en anmälan av revisorerna.

Fullmäktige saknar i och för sig möjlighet att bestämma hur nämnden i det enskilda fallet skall besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning. Fullmäktige kan emellertid enligt 5 kap. 25 a § kommunallagen vägra nämndens ledamöter ansvarsfrihet för föregående års verksamhet. Vidare kan fullmäktige med stöd av 4 kap. 10 § kommunallagen entlediga ledamöterna från deras uppdrag. Enligt regeringens bedömning finns det inte anledning att anta att sådana åtgärder skulle bli vanliga. Rapporteringen till fullmäktige torde dock leda till att de anmälda förhållandena bringas till allmänhetens kännedom och blir föremål för debatt.

7 Domstolstrots inom området för laglighetsprövning

7.1 Verkställighet av kommunala beslut

Regeringens förslag: Ett beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning får verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Hovrätten över Skåne och Blekinge, Länsrätten i Gävleborgs län, Länsrätten i Västerbottens län*, en majoritet av kommunerna samt *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* tillstyrker förslaget. Hovrätten anför att en viktig utgångspunkt bör vara att verkställighet inte bör ske om det finns en realistisk möjlighet att beslutet kan komma att upphävas. *Halmstads kommun* anser att ett förtydligande i denna del inte kan uppfattas på annat sätt än att man lagfäster praxis. *Laholms kommun* menar att förslaget borde innebära en minskad risk för domstolstrots i form av underlåten rättelse.

Norrtälje och *Karlstads kommuner* samt *SACO (Lärarnas Riksförbund)* avstyrker förslaget. Norrtälje kommun anser att uttrycket ”särskilda skäl” är alltför vagt. SACO menar att förslaget inte tillgodoser rättssäkerheten tillräckligt och föreslår i stället att omedelbar verkställighet endast får ske om det finns särskilda skäl för det.

Skälen för regeringens förslag: I 10 kap. 15 § kommunallagen anges att 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. Det finns ett nära samband mellan denna bestämmelse och vad som gäller beträffande rätten till omedelbar verkställighet av ett kommunalt beslut. I kommunallagen finns ingen uttrycklig bestämmelse som reglerar vid vilken tidpunkt ett kommunalt beslut utanför det specialreglerade området tidigast får verkställas. Av 10 kap. 15 § kommunallagen 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.

En begränsning i rätten till omedelbar verkställighet skulle sannolikt medföra en viss minskning av risken för verkställighet som måste återgå. Därmed skulle också risken för domstolstrots i form av underlåtenhet att vidta rättelse av verkställighet minska.

Det skulle medföra stora svårigheter att i lagtext precisera de förutsättningar som i praxis anses gälla för när omedelbar verkställighet skall kunna ske (jfr prop. 1990/91:117 s. 137). Regeringen förordar därför en allmänt hållen bestämmelse som i huvudsak återspeglar den praxis som tillämpas i dag. Det bör därför anges i en ny bestämmelse i kommunallagen, 10 kap. 14 a §, att ett beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning får verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det. Däremot kan regeringen inte se några skäl till en så långtgående reglering som SACO har föreslagit.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att verkställighet i princip får ske men att denna måste 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 beslutet. Den torde också kunna medföra viss försiktighet från det verkställande organets sida.

7.2 Beslut om rättelse skall meddelas utan oskäligt dröjsmål

Regeringens förslag: När ett redan verkställt kommunalt beslut har upphävts skall ett beslut om rättelse av verkställighet meddelas utan oskäligt dröjsmål.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Gävleborgs län, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, Östergötlands läns landsting* samt en majoritet av kommunerna tillstyrker förslaget eller har inte något att erinra emot det. Kammarrätten påpekar dock att uttrycket ”utan oskäligt dröjsmål” inte har berörts närmare i promemorian. *Staffanstorps kommun* anför att en tidsperiod inom vilken ställning skall tas till rättelse bör anges. *Norrtälje* och *Karlstads kommuner* avstyrker förslaget. Norrtälje kommun pekar på att ett redan verkställt beslut kan vara civilrättsligt bindande.

Skälen för regeringens förslag: Som nämnts i det föregående avsnittet innebär bestämmelsen i 10 kap. 15 § kommunallagen att det organ som har fattat ett verkställt beslut som har upphävts skall se till att verkställigheten rättas i den utsträckning som det är möjligt. Bestämmelser om rättelse av verkställighet fanns redan i 1977 års kommunallag. Av förarbetena till denna lag framgår att det är avsett att rättelse av genomförd verkställighet skall utföras utan onödigt dröjsmål (prop. 1975/76:187 s. 559 f.). 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.

De undersökningar som gjorts angående tillämpningen av bestämmelsen om rättelse visar att kommunerna i en del fall dröjt mycket länge innan de fattat beslut om rättelse. Dessutom har det förekommit i stor utsträckning att något beslut över huvud taget inte fattats. 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 lagstiftarens intentioner.

Enligt regeringens mening finns det mot den nu angivna bakgrunden anledning att förtydliga bestämmelsen i 10 kap. 15 § kommunallagen. Av bestämmelsen bör framgå att ett formellt beslut om rättelse måste meddelas och att detta skall ske utan oskäligt dröjsmål. Detta bör enligt regeringens mening leda till en bättre tillämpning av bestämmelsen och

att domstolstrots av det nu diskuterade slaget motverkas. Förslaget ger också kommuner och landsting en viss flexibilitet i beredningen av ett ärende om rättelse. Någon ytterligare precisering av inom vilken tidsperiod rättelse skall ske är enligt regeringens mening inte erforderlig. Ställningstagandet till frågan om rättelse bör dock i de flesta fall kunna ske relativt snabbt.

Syftet med den föreslagna ändringen är att ett formellt beslut i frågan om rättelse skall fattas. Civilrättslig bundenhet kan föreligga trots att ett beslut har upphävts. Detta problem får dock liksom i dag lösas från fall till fall. En kommun- eller landstingsmedlem som anser att styrelsen eller den berörda nämnden fattat ett felaktigt beslut i frågan om rättelse har möjlighet att överklaga beslutet genom laglighetsprövning.

7.3 En vitessanktion mot förtroendevalda bör inte införas

Regeringens bedömning: Det bör inte införas en möjlighet att vid överträdelse av verkställighetsförbud och underlåten rättelse rikta vitesförbud eller vitesförelägganden mot ledamöter och ersättare i berörd nämnd.

Promemorians förslag: Utredaren har dels föreslagit att det skall införas en möjlighet att vid vite förbjuda samtliga ledamöter och ersättare i berörd nämnd att vidta åtgärder som strider mot ett verkställighetsförbud, dels att det skall bli möjligt att vid vite förelägga samtliga ledamöter i berörd nämnd att i nämnden inom viss tid väcka fråga om rättelse.

Remissinstanserna: Flera av de myndigheter som yttrat sig i denna del och några kommuner, bl.a. *Växjö*, *Falköpings* och *Mölnbalds kommuner*, tillstyrker förslagen eller har i princip inget att invända emot dem.

Länsrätten i Västerbottens län, *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet*, *Östergötlands läns landsting* samt en majoritet av kommunerna avstyrker förslagen. Ett flertal kommuner ifrågasätter behovet av sanktioner inom området. Några kommuner betonar också att förslagen kan medföra att den besvärliga rekryteringssituationen för förtroendeuppdrag försämrats ytterligare.

Skälen för regeringens bedömning: När ett kommunalt beslut överklagats till allmän förvaltningsdomstol kan domstolen enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) meddela ett verkställighetsförbud, dvs. förordna att det överklagade beslutet 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 finns det stor risk att domstolsprocessen blir meningslös.

Utredarens kartläggning har visat att det är ovanligt med domstolstrots inom området för laglighetsprövning. Generellt sett torde skadeverkningarna vid domstolstrots för enskilda inte vara lika långtgående här som inom exempelvis LSS-området. Enligt regeringens mening finns det därför inte tillräckligt starka skäl för så ingripande åtgärder som

vitessanktioner mot förtroendevalda. När det gäller området för laglighetsprövning är det regeringens förhoppning att de ändringar som föreslagits i avsnitt 7.1 och 7.2 angående kommunala besluts verkställbarhet och rättelse av sådana beslut skall leda till att antalet fall av domstolstrots minskar eller rent av upphör. Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att en möjlighet till vitessanktioner mot förtroendevalda inom detta område inte bör införas. Regeringen kommer dock att noggrant följa upp vilka effekter de i lagrådsremissen föreslagna åtgärderna mot kommunalt domstolstrots får. För det fall det skulle visa sig att åtgärderna inte utgör ett sådant effektivt påtryckningsmedel som är avsikten kommer regeringen att återkomma i frågan.

8 Domstolstrots inom verksamhetsområdet för LSS och socialtjänstlagen

8.1 Vitessanktionen ersätts med en sanktionsavgift

Regeringens förslag: En kommun eller ett landsting som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande, får åläggas att betala en särskild avgift.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredaren har dock föreslagit att det skall krävas att en dom har vunnit laga kraft för att sanktionsavgiften skall kunna påföras.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Västerbottens län, Socialstyrelsen, Riksskatteverket, Länsstyrelsen i Stockholms län* samt *Norrtälje, Eskilstuna och Falköpings kommuner* tillstyrker förslaget eller anser att en sanktionsavgift är att föredra framför vitesföreläggande. Ett flertal remissinstanser anser att den gällande möjligheten till vitesföreläggande enligt LSS och socialtjänstlagen måste utvärderas innan ställning tas till en sanktionsavgift. Några remissinstanser pekar på att bestämmelserna om vitesföreläggande i viss mån synes ha provisorisk karaktär. Socialstyrelsen ifrågasätter kravet på att domen skall vara laga-kraftvunnen för att sanktionsavgiften skall kunna påföras. Riksskatteverket pekar på att den administrativa hanteringen hos länsstyrelsen och länsrätten underlättas. Flera remissinstanser anser att bestämmelsen om sanktionsavgift bör kompletteras med en tidsgräns inom vilken domar skall vara verkställda. *Riksförbundet för Trafik- och Polioskadade* menar att avgiften bör benämnas straffavgift och riktas direkt mot nämndordföranden eftersom denne är ytterst ansvarig för beslutet. *Svenska avdelningen av internationella juristkommissionen* anför att det bör övervägas på vilket sätt den enskilde kan få till stånd verkställighet i det fall länsstyrelsen inte vidtar någon åtgärd.

En majoritet av kommunerna och *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* avstyrker förslaget om en sanktionsavgift. De flesta av dessa anser att domstolstrots visserligen kan förekomma, framför allt inom LSS-området, men att detta inte beror på tredska utan på bristande resurser och i vissa fall på dålig tillgång på bostäder.

Skälen för regeringens förslag

En sanktionsavgift är ett effektivare påtryckningsmedel

Enligt 26 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och 13 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453) har länsstyrelsen möjlighet att förelägga en kommun eller ett landsting vid vite att följa en lagakraftvunnen dom som ger en enskild rätt till vissa insatser enligt dessa lagar. Regeringen anser att det finns flera skäl som talar för att denna möjlighet till vitesföreläggande bör ersättas med en sanktionsavgift.

En fördel med ett system med sanktionsavgifter är att sanktionsavgiften kan få effekt som påtryckningsmedel på ett tidigare stadium. Detta har även betonats av bl.a. Handikappombudsmannen och Handikappförbundens Samarbetsorgan. Ett vitesföreläggande får motsvarande effekt betydligt senare eftersom det kan utfärdas först när verkställigheten dröjt alltför länge. När föreläggandet väl utfärdats får kommunen eller landstinget dessutom 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 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. Länsstyrelsen i Stockholms län påpekar också att det föreslagna systemet med en sanktionsavgift skulle förkorta handläggningstiden, vilket har stor betydelse för den enskilde.

Kopplingen till utsökningsbalkens bestämmelser

En allmän förvaltningsdomstols beslut som innefattar en förpliktelse för en kommun att utge ekonomiskt bistånd kan verkställas enligt utsökningsbalken (UB). När det däremot gäller enskildas rätt till någon annan insats än ekonomiskt bistånd är utrymmet för verkställighet enligt UB i praktiken mycket begränsat. Av de nuvarande bestämmelserna om vite i LSS och socialtjänstlagen framgår att länsstyrelsen inte får meddela ett vitesföreläggande om verkställighet av domen redan har sökts enligt UB och att ett meddelat vitesföreläggande förfaller om verkställighet söks enligt denna balk. Denna reglering infördes mot bakgrund av att Lagrådet i sitt yttrande över lagförslaget om vitesbestämmelser ställde frågan om de nya reglerna avsågs kunna tillämpas parallellt med UB, eller om något av de båda regelsystemen avsågs utesluta det andra (prop. 1999/2000:79 s. 154 f.).

En konsekvens av den gällande regleringen är att en enskild som fått avslag på en ansökan om att länsstyrelsen skall utfärda ett vites-

föreläggande mot en kommun eller ett landsting därefter kan överklaga hos allmän 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. Som Riksskatteverket påpekat torde däremot ett system med sanktionsavgift kunna tillämpas även om verkställighet söks enligt UB:s bestämmelser.

Vitessanktionen bör ersättas med en sanktionsavgift

Utredaren och flera remissinstanser har ansett att bestämmelserna om vite bör utvärderas innan ställning kan tas till frågan om dessa skall ersättas med en sanktionsavgift. Justitiedepartementet har i maj 2001 begärt in upplysningar från samtliga länsstyrelser om dessa har tillämpat bestämmelserna och vilka praktiska erfarenheter som i så fall gjorts. Endast två länsstyrelser, Länsstyrelsen i Uppsala län och Länsstyrelsen i Stockholms län, har uppgett att de tillämpat bestämmelserna i ett fåtal fall. Några praktiska erfarenheter har inte rapporterats. Bestämmelserna har således inte kommit till nämnvärd tillämpning under den tid som de varit i kraft. Enligt regeringens mening är någon ytterligare utvärdering av bestämmelserna inte erforderlig.

Det skulle i och för sig kunna göras gällande att det av principiella skäl kan te sig främmande att rikta vad som ligger mycket nära en straffpåföljd mot kommuner och landsting. Regeringen anser dock att övervägande skäl talar för att en sanktionsavgift är en effektivare åtgärd mot domstolstrots inom LSS- och socialtjänstområdet än den gällande möjligheten till vitesföreläggande. Ett flertal remissinstanser delar denna uppfattning. Regeringen föreslår därför att vitessanktionen skall ersättas med en sanktionsavgift. Sanktionsavgiften skall kunna påföras en kommun eller ett landsting som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt 9 § LSS eller bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande.

Socialstyrelsen har ifrågasatt om utredarens förslag om att domen skall ha vunnit laga kraft är förenligt med bestämmelserna i LSS och socialtjänstlagen om att en dom enligt dessa lagar som huvudregel gäller omedelbart. Regeringen delar Socialstyrelsens uppfattning att förslaget inte hindrar att en enskild som erhållit en verkställbar gynnande dom av en allmän förvaltningsdomstol som inte är högsta instans kan få vänta mycket länge på att domen verkställs. Dessutom får det klandervärda beteendet anses inträffa redan när kommunen eller landstinget underlåter att tillhandahålla insatsen eller biståndet. Det saknar i detta sammanhang betydelse om domen senare skulle undanröjas i högre instans. Det bör därför inte ställas upp något krav på att avgörandet skall ha vunnit laga kraft för att en kommun eller ett landsting skall kunna påföras en sanktionsavgift. Det kan dock inte anses rimligt att kommunen eller landstinget alltid skall kunna tillhandahålla en viss insats omedelbart. Skyldigheten att betala sanktionsavgift kan alltså inte anknytas till dagen för domen.

Regeringen instämmer inte i den uppfattning som framförts av flera remissinstanser att en yttersta tidsgräns för när insatsen skall tillhandahållas bör anges i lagtexten eller fastställas av domstolen i den gynnande domen.

Redan i dag finns det vissa möjligheter att straffa både förtroendevalda och tjänstemän som gjort sig skyldiga till tjänstefel vid handläggning 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 verkställighet av LSS-domar. Eftersom det är fullmäktige som svarar för medelstilledningen har det i regel inte ansetts möjligt att straffa enskilda ledamöter av berörda nämnder eller tjänstemän. Fullmäktiges ställningstaganden i fråga om medelstilledningen kan visserligen i många fall antas ha haft avgörande betydelse för uppkommande dröjsmål. Fullmäktiges ledamöter är direkt valda och deras ansvar är i första hand politiskt. En sanktion riktad mot fullmäktiges ledamöter bör därför inte komma i fråga. Mot denna bakgrund anser regeringen att sanktionen bör riktas mot kommunen eller landstinget som juridisk person och inte, som Riksförbundet för Trafik- och Polioskadade föreslagit, mot ordföranden eller övriga förtroendevalda i en nämnd.

När det gäller sanktionsavgifter anses normalt det strikta ansvaret godtagbart när 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. Enligt regeringens mening bör det därför inte ställas upp något krav på uppsåt eller oaktsamhet för att avgiftsskyldighet skall uppstå.

Sanktionsavgifter på andra områden, exempelvis skattetillägg, miljöskattavgift och konkurrensskadeavgift, tillfaller staten. Regeringen kan inte se några skäl till att göra ett undantag från denna princip och, som Staffanstorps kommun föreslår, låta sanktionsavgiften tillfalla den enskilde.

8.2 Avgiftens storlek

Regeringens förslag: Sanktionsavgiften får bestämmas 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 inte någon avgift tas ut.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Få remissinstanser har haft några synpunkter på sanktionsavgiftens storlek. *Handikappförbundens Samarbetsorgan* anför att domstolstrots inte får löna sig och att en högsta nivå på en miljon kronor inte sällan kan vara en för låg nivå. *Sveriges Pensionärsförbund* anför att sanktionerna bör vara betydligt kraftigare. *Riksförbundet för Trafik- och Polioskadade* anser att om man vill ha en gradering av försummelsen kan detta ske genom att man har en större spännvidd mellan

lägsta och högsta sanktionsavgift. *Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar* menar att lägsta belopp för avgiften bör sättas högre och att några möjligheter till eftergift inte bör finnas. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar* anför att det måste klargöras att en sanktionsavgift kan dömas ut flera gånger vid upprepad underlåtenhet i samma ärende. Hovrätten menar att en sanktionsavgift annars kan göra det lättare för kommunen att ”köpa sig fri” än när upprepade vitesförelägganden och förhöjda viten kan komma i fråga.

Skälen för regeringens förslag: Sanktionsavgifter har det gemensamt att de innebär ett åläggande av betalningsskyldighet vid överträdelse av särskilda författningsbestämmelser. En sanktionsavgift är således en ekonomisk sanktion som åläggs för ett rättsstridigt beteende. På det sättet liknar den böter och företagsbot. Sanktionsavgifter har regelmässigt både ett repressivt och ett vinsteliminierande inslag. Detta medför att avgifterna ofta uppgår till belopp som överstiger de böter som kan komma i fråga för brott som kan bedömas vara av liknande svårighetsgrad som överträdelsen. Normalt brukar vissa gränser ställas upp för en sanktionsavgifts storlek.

Avsikten med den nu föreslagna sanktionsavgiften är att den skall kunna sättas så högt att den motverkar domstolstrots inom de aktuella områdena. Förslaget skulle inte uppnå sitt syfte om det medförde en möjlighet för en kommun eller ett landsting att medvetet ådra sig en sanktionsavgift med ett lägre belopp än vad det skulle kosta att tillhandahålla insatsen eller biståndet. Mot denna bakgrund anser regeringen att en rimlig högsta nivå på sanktionsavgiften är en miljon kronor. Utgångspunkten är dock att det endast i undantagsfall bör vara aktuellt med en så hög sanktionsavgift. Regeringen kommer att noggrant följa tillämpningen av bestämmelserna om sanktionsavgift. Om det skulle visa sig att den högsta möjliga sanktionsavgiften är för låg för att den skall vara ett effektivt påtryckningsmedel avser regeringen att återkomma i frågan. När det gäller det lägsta beloppet anser regeringen i likhet med utredaren att detta lämpligen kan bestämmas till tio tusen kronor. Om den sannolikt mycket ovanliga situationen skulle uppkomma att domen inte verkställs trots att kommunen eller landstinget ålagts en sanktionsavgift finns det i princip inte något som hindrar att en ny sanktionsavgift döms ut för den ytterligare period som domen inte verkställts.

I föregående avsnitt har regeringen föreslagit att avgiftsskyldigheten skall bygga på strikt ansvar. Det bör dock finnas en möjlighet att sätta avgiften lägre än normalt eller att efterge den helt när särskilda omständigheter påkallar det.

8.3 Sanktionsavgift skall beslutas av domstol

Regeringens förslag: Frågor om sanktionsavgift prövas efter ansökan av länsstyrelsen av länsrätten

En sanktionsavgift får dömas ut bara om länsstyrelsens ansökan delgetts kommunen eller landstinget inom två år från det att domen om insatsen eller biståndet har vunnit laga kraft.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att en tidsgräns inte behövs och att hänsyn i stället bör tas till omständigheterna i det enskilda fallet.

Skälen för regeringens förslag: I normalfallet ankommer det på tillsynsmyndigheten 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, 1993:20). På det nu aktuella området rör det sig om bestämmelser med ett betydande inslag av skönsmässiga bedömningar. Enligt regeringens mening synes därför domstolsalternativet vara att föredra beträffande den föreslagna sanktionsavgiften (jfr bet. 1981/82:JuU53, rskr. 328) Det bör alltså vara en uppgift för länsstyrelsen att väcka talan hos länsrätten mot kommunen eller landstinget angående skyldighet att betala sanktionsavgift.

Det är viktigt att talan angående sanktionsavgift väcks utan onödigt dröjsmål. Det bör därför föreskrivas att en sanktionsavgift får dömas ut bara om länsstyrelsens ansökan delgetts kommunen eller landstinget inom två år från det att domen om insatsen eller biståndet har vunnit laga kraft.

I promemorian föreslås att prövningstillstånd inte skall krävas vid överklagande till kammarrätten av en dom om sanktionsavgift. Eftersom prövningstillstånd krävs vid överklagande av andra mål enligt LSS och socialtjänstlagen anser regeringen att något undantag i detta avseende inte bör göras vad gäller överklaganden i mål om sanktionsavgift.

9 Underlåtenhet att verkställa gynnande kommunala beslut

Regeringens bedömning: Socialstyrelsens kartläggning och analys av antalet ej verkställda domstols- och myndighetsbeslut bör avvaktas innan åtgärder mot underlåtenhet hos kommuner och landsting att verkställa sina egna gynnande beslut om insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen (2001:453) övervägs.

Promemorian: Det har inte ingått i utredarens uppdrag att föreslå åtgärder som är inriktade på missförhållanden som inte beror på domstolstrots. Utredaren har dock anført att det är angeläget att åtgärder vidtas för att motverka dröjsmål även i dessa fall.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Socialstyrelsen*, samtliga länsstyrelser, *Handikappförbundens Samarbetsorgan*, *Pensionärernas Riksorganisation*, *Sveriges Pensionärsförbund* och *Riksförbundet för Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna* anför att kommuners underlåtenhet att i vissa fall verkställa sina egna gynnande beslut är ett betydligt större problem än domstolstrots och att det är mycket angeläget att åtgärder vidtas för att komma till rätta med detta problem. Några remissinstanser föreslår att förslagen om sank-

tionsavgift och revisorernas utökade skyldigheter skall omfatta även sådan underlåtenhet.

Skälen för regeringens bedömning: Utredarens uppdrag har varit att göra en rättslig analys av hur ett sanktionssystem som gör det möjligt att motverka kommunalt domstolstrots bör utformas. När kommunen eller landstinget inte verkställer sitt eget gynnande beslut är det inte fråga om domstolstrots. Som framförts av många remissinstanser är detta ett stort problem. Regeringen har i regleringsbrev gett Socialstyrelsen i uppdrag att i samarbete med länsstyrelserna kartlägga och analysera antalet ej verkställda domstols- och myndighetsbeslut enligt 9 § LSS och 6 b och 6 f §§ i dåvarande socialtjänstlagen (regeringsbeslut den 21 december 2000, dnr S2000/8290/SK). Uppdraget avser personer med funktionshinder i alla åldrar och skall redovisas senast den 31 mars 2002. Regeringen har vidare i regleringsbrev gett länsstyrelserna i uppdrag att senast den 1 maj 2001 bl.a. redovisa antalet icke verkställda beslut enligt de angivna bestämmelserna per den 1 januari 2001 (regeringsbeslut den 14 december 2000, dnr Fi2000/4546).

Innan ställning tas till vilka åtgärder som är lämpliga för att komma till rätta med problemet med underlåtenhet hos kommuner och landsting att verkställa sina egna gynnande beslut om insatser enligt LSS och socialtjänstlagen bör Socialstyrelsens kartläggning och analys av antalet ej verkställda domstols- och myndighetsbeslut avvaktas. Regeringen kommer därefter att återkomma i frågan.

10 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen har föreslagit 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. De bedöms dock inte leda till några kostnadskonsekvenser för kommunerna och landstingen.

De föreslagna reglerna om när kommunala beslut får verkställas och om att beslut om rättelse av verkställighet i vissa fall skall meddelas utan oskäligt dröjsmål bedöms inte heller leda till några kostnadsökningar.

Genom riksdagens nyligen fattade beslut angående bl.a. vite på LSS-området och inom socialtjänsten har länsstyrelserna fått nya uppgifter. Socialstyrelsen och länsstyrelserna har 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). Regeringens förslag om en sanktionsavgift i stället för en möjlighet till vitesföreläggande innebär inte att länsstyrelsen får några väsentligt annorlunda eller mer arbetskrävande uppgifter än de har nu. Det kan däremot antas att den administrativa hanteringen av en sanktionsavgift blir enklare än den som krävs vid en vitessanktion. Förslaget om sanktionsavgift bedöms således inte föranleda några kostnadsökningar för länsstyrelserna.

De gällande bestämmelserna om möjlighet till vitesföreläggande innebär att länsstyrelsens beslut om avslag på en begäran om vitesföreläggande kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Även en ansökan om utdömmande av vitet prövas av allmän förvaltningsdomstol. Förslaget om sanktionsavgift innebär att det endast blir fråga om ett förfarande i stället för två olika förfaranden. Mot denna bakgrund bedöms några kostnadsökningar inte uppkomma för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Ändringarna i kommunallagen, LSS och socialtjänstlagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2002.

Beträffande förslagen till ändringar i kommunallagen finns inte skäl att föreslå några särskilda övergångsbestämmelser. När det gäller de föreslagna ändringarna i LSS och socialtjänstlagen behövs däremot sådana bestämmelser. Det bör därför föreskrivas att äldre bestämmelser gäller när fråga är om dröjsmål med verkställighet av avgöranden 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).

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

9 kap. 9 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.

Ändringen innebär att om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om att allmän förvaltningsdomstols avgörande åsidosatts, skall de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Bestämmelsen har också omarbetats redaktionellt. Bestämmelsen omfattar både domar och beslut. En anmälan bör ske när en dom i ett mål om laglighetsprövning, som innebär att ett kommunalt beslut upphävts, inte respekteras eller när ett verkställighetsförbud, som meddelats i ett sådant mål, överträds. Ett annat fall är när ett kommunalt organ underlåter att följa föreskrifterna i 10 kap. 15 § kommunallagen (1991:900) om rättelse av verkställigheten, då en allmän förvaltningsdomstol har upphävt ett beslut som redan har verkställts. Skyldigheten att anmäla bör också inträda när revisorerna upptäcker att en förpliktelse enligt ett avgörande i ett förvaltningsmål inte har verkställts inom rimlig tid.

I bestämmelsen föreskrivs också en rapporteringsskyldighet till fullmäktige. Till skillnad från vad som gäller vid misstanke om brott är rapporteringsskyldigheten inte beroende av att nämnden finner att det föreligger misstanke om att en allmän förvaltningsdomstols avgörande åsidosatts.

9 kap. 10 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.

Ändringen innebär att revisorernas granskning även får omfatta enskilda ärenden som avser myndighetsutövning i fråga om hur nämnderna verkställer avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar. Paragrafen har också omarbetats redaktionellt.

De ärenden som kan komma att granskas kan innehålla integritetskänslig information. Sekretess gäller dock hos kommunen eller landstinget om revisorerna får del av uppgifter för vilka sekretess gäller (13 kap. 1 § sekretesslagen).

10 kap. 14 a §

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.1.

I paragrafen, som är *ny*, föreskrivs att ett beslut som kan överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap. får verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det.

Den föreslagna regleringen innebär att omedelbar verkställighet i princip får ske men att beslut om sådan verkställighet bör föregås av en individuell bedömning av skälen för och emot. Det kan ha stor ekonomisk eller rättslig betydelse för kommunen eller landstinget att beslutet verkställs skyndsamt. Effektivitetshänsyn väger tungt vid bedömningen. Å andra sidan kan en för tidig verkställighet få till följd att kommun- eller landstingsmedlemmarnas 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. Kommunen eller landstinget har naturligtvis en viss handlingsfrihet också när ett beslut överklagats. Vid s.k. okynnesbesvär och när beslutet utan tvekan är lagenligt bör det kunna verkställas trots överklagandet.

Om det finns en realistisk möjlighet att det överklagade beslutet kan komma att upphävas bör omedelbar verkställighet i regel inte ske. Särskild försiktighet är påkallad om avgörandet medför allvarliga ingrepp i den enskildes rättssfär.

10 kap. 15 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.2.

I den nuvarande bestämmelsen anges att 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. Ändringen innebär att det förtydligas i lag att ett formellt beslut om rättelse skall meddelas utan oskäligt dröjsmål.

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

27 §

Ändringen i *första stycket* är föranledd av att regeringen i avsnitt 8.1 föreslagit att bestämmelserna om vitesföreläggande i LSS skall ersättas med bestämmelser om sanktionsavgift.

28 a §

Förslaget har behandlats i avsnitt 8.1.

Paragrafen är *ny*. I *första stycket* föreskrivs att en kommun eller ett landsting som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt 9 § som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande, får åläggas att betala en särskild avgift. Bestämmelsen är tillämplig både i sådana fall då den aktuella domen utformats som en fullgörelsedom, dvs. när kommunen uttryckligen förpliktats eller ålagts att tillhandahålla en viss förmån, och i sådana fall då domstolen i stället valt att förordna eller förklara att sökanden har rätt till förmånen. Något krav på att avgörandet skall ha vunnit laga kraft uppställs inte.

Sanktionsavgiften bör inte kunna tas ut vid obetydliga dröjsmål. Som nämnts i avsnitt 8.1 kan det inte alltid krävas att insatsen skall tillhandahållas omgående. Det bör finnas utrymme för en nyanserad tillämpning.

Någon gång kan omständigheterna vara sådana att det framstår som motiverat både att straffa någon enskild beslutsfattare för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken och att ålägga kommunen eller landstinget avgiftsskyldighet. Regleringen innebär inte något hinder mot en sådan ordning (se prop. 1981/82:142 s. 24 f.).

I *andra stycket* anges att avgiften tillfaller staten.

28 b §

Förslaget har behandlats i avsnitt 8.2.

Paragrafen är *ny*. Enligt *första stycket* fastställs avgiften till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. Beloppsgränserna gäller för varje enskilt fall. Om två olika fall är aktuella samtidigt gäller alltså i stället att avgiften kan bli lägst tjugo tusen kronor och högst två miljoner kronor.

I *andra stycket* anges exempel på omständigheter som är av betydelse när avgiften bestäms i ett enskilt fall. Vissa schabloner bör kunna utarbetas. 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.

I *tredje stycket* ges en möjlighet att i vissa fall underlåta att döma ut en avgift. Ett skäl till eftergift kan vara när dröjsmålet inte är bagatellartat men det ändå inte kan anses rimligt att lasta kommunen eller landstinget för vad som förekommit. Med ringa fall avses främst att dröjsmålet varit förhållandevis kortvarigt.

28 c §

Förslaget har behandlats i avsnitt 8.3.

Paragrafen är *ny* och innebär att frågor om särskild avgift skall prövas efter ansökan av länsstyrelsen av länsrätten. Innan länsstyrelsen väcker talan skall kommunen eller landstinget erhålla del av de uppgifter av betydelse som tillförts ärendet och beredas tillfälle att yttra sig (jfr 17 § förvaltningslagen, 1986:223). Möjligheten att påföra avgift bortfaller inte automatiskt om kommunen eller landstinget verkställer domen sedan länsstyrelsen vänt sig till länsrätten. En verkställighet på det stadiet torde dock i många fall kunna leda till att avgiften bestäms till ett lägre belopp än om verkställigheten skulle ha dröjt under ytterligare tid. Länsstyrelsen skall kunna agera på eget initiativ eller efter anmälan från enskild.

Av 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar framgår att ett beslut skall överklagas till den länsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning. Eftersom denna bestämmelse inte är direkt tillämplig på ansökningar anges i den föreslagna bestämmelsen att behörig länsrätt att pröva en ansökan om utdömande av sanktionsavgift är den länsrätt inom vars domkrets den aktuella kommunen är belägen. Vidare anges att en ansökan som avser ett landsting prövas av den länsrätt inom vars domkrets landstingets förvaltning förs.

I *andra stycket* föreskrivs att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

28 d §

Förslaget har behandlats i avsnitt 8.3.

I paragrafen, som är *ny*, föreskrivs att särskild avgift får dömas ut bara om ansökan enligt 28 c § delgetts kommunen eller landstinget inom två år från det att domen om insatsen vunnit laga kraft.

12.3 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

16 kap. 4 och 6 a-d §§

Förslagen har behandlats i avsnitt 8.

Att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten av beslut enligt socialtjänstlagen (2001:453) framgår av 16 kap. 5 § i denna lag. Någon motsvarighet till den föreslagna bestämmelsen i 28 c § andra stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade har därför inte införts i 16 kap. 6 c § socialtjänstlagen. I övrigt hänvisas till författningskommentaren till förslaget till lag om ändring i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Sammanfattning av departementspromemorian Kommunalt domstolstrots (Ds 2000:53)

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 funktionshindrade (LSS-området). Här har domstolstrotsset 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 överträdelse 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 domstolstrotsset 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 vites-sanktionen. 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. Sanktions-

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

Promemorians lagförslag

Författningsförslag

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

Häri genom 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.

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

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

1. när handläggningen av sådana

¹ Lagen omtryckt 2000:277.

² Senaste lydelse 1999:621.

har vållat kommunen eller landstinget ekonomisk förlust eller när granskningen sker från allmänna synpunkter.

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

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 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.

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.

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

¹ Lagen omtryckt 1988:871.

² Senaste lydelse 2000:525.

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 Bilaga 2

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

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 §, *eller*
7. *avslag på en begäran om vitesföreläggande enligt 26 a §.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut i frågor som avses i första stycket 1–6 gäller omedelbart. Länsrätten eller kammarrätten får dock förordna att dess beslut skall gälla först sedan det vunnit laga kraft.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. Länsrätten eller kammarrätten får dock förordna att 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 lagkraftvunnen dom är berättigad till, får åläggas att betala en särskild avgift.

Avgiften tillfaller staten.

¹ Senaste lydelse 2000:526.

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.

Förteckning över remissinstanser (Ds 2000:53)

Bilaga 3

Efter remiss av departementspromemorian Kommunalt domstolstrots (Ds 2000:53) har svar kommit in från: Riksdagens ombudsmän (JO), Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Gävleborgs län, Länsrätten i Västerbottens län, Justitiekanslern (JK), Domstolsverket, Socialstyrelsen, Handikappombudsmannen, Riksskatteverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Statens skolverk, Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, Norrtälje kommun, Stockholms kommun, Eskilstuna kommun, Jönköpings kommun, Växjö kommun, Kalmar kommun, Lunds kommun, Halmstads kommun, Kungsbacka kommun, Laholms kommun, Falköpings kommun, Göteborgs kommun, Hjo kommun, Mölndals kommun, Arvika kommun, Karlstads kommun, Årjängs kommun, Karlskoga kommun, Sundsvalls kommun, Östersunds kommun, Kiruna kommun, Södermanlands läns landsting, Östergötlands läns landsting, Handikappförbundens Samarbetsorgan, Komrev AB, Pensionärernas Riksorganisation (PRO), Svenska Arbetsgivareföreningen, Svenska Kommunförbundet, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges Pensionärsförbund och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).

Statskontoret, Strängnäs kommun och Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR) har svarat att de avstår från att yttra sig.

Svar har också kommit in från Upplands Väsby kommun, Södertälje kommun, Staffanstorps kommun, Umeå kommun, Tranemo kommun, Riksförbundet för Trafik- och Polioskadade, Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar, Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) och Riksförbundet FUB.