Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

National Library of Sweden

SOU 1993:109
Delbetänkande av Lokaldemokratikommittén

Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots

SOU 1993:109
Delbetänkande av Lokaldemokratikommittén

Ref KB Occ SOU

Statens offentliga utredningar
1993:109
Civildepartementet

Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots

Delbetänkande av Lokaldemokratikommittén
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13499-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Civildepartementet

Regeringen bemyndigade den 13 februari 1992 chefen för Civildepartementet att tillkalla en kommitté (dir. 1992:12) med uppgift att överväga olika åtgärder för att stärka den lokala demokratin. Kommittén har antagit namnet Lokaldemokratikommittén (C 1992:01).

I arbetet med betänkandet har som ledamöter deltagit kommunalrådet Sven Lindgren, ordförande, kommunalrådet Erik-Abel Ejderud, f. kommunalrådet Axel Gisslén, riksdagsledamoten Stig Grauers, landstings- och kommunfullmäktigeledamoten Ulla-Britt Hagström, kommunalrådet Gun-Britt Mårtensson, rektorn Magnus Persson, kanslichefen Gustav Rhenman, riksdagsledamoten Catarina Rönnung, kommunalrådet Lars-Gerhard Westberg och kommunalrådet Roland Åkesson.

Som sakkunniga har deltagit stabschefen Jan Grönlund, Landstingsförbundet, departementsrådet Sören Häggroth, Civildepartementet och direktören Curt Riberdahl, Svenska Kommunförbundet.

Som experter har deltagit avdelningsdirektören Meta Boethius, Statskontoret, kanslirådet Erik Göransson, Justitiedepartementet, kammarrättsassessorn Charlotte Hedberg, Finansdepartementet, stadsjuristen Stig Hellmers, Södertälje kommun, departementssekreteraren Maria Renström-Törnblom, Socialdepartementet, departementssekreteraren Gunilla Sterner och departementssekreteraren Erna Zelmin-Åberg, båda Civildepartementet.

Kommitténs huvudsekreterare har varit sakkunnige Kai Kronvall, sekreterare kammarrättsassessorn Boris Preijde. Jur. kand. Thorbjörn Roos har utarbetat underlaget till föreliggande betänkande.

Kommittén har tidigare överlämnat betänkandena Det kommunala medlemskapet (SOU 1992:72), Kommunal uppdragsverksamhet (SOU 1992:128), Handlingsoffentlighet hos kommunala företag (SOU 1992:134), Sekretesslagen i en fri kommunal nämndorganisation (SOU 1992:140), Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd (SOU 1993:77) och slutbetänkandet Lokal demokrati i utveckling (SOU 1993:90).

Kommittén får härmed överlämna betänkandet Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots (SOU 1993:00). Kommitténs uppdrag är härmed slutfört.

Experten Maria Renström-Törnblom har lämnat ett särskilt yttrande.

Stockholm i december 1993

Sven Lindgren

Erik-Abel Ejderud	Axel Gisslén	Stig Grauers
Ulla-Britt Hagström	Gun-Britt Mårtensson	Magnus Persson
Gustav Rhenman	Catarina Rönnung	Lars-Gerhard Westberg
Roland Åkesson		

/Kai Kronvall
Boris Preijde

Innehållsförteckning

Sammanfattning ... 9

Författningsförslag ... 13

1 **Inledning** ... 23
1.1 Bakgrund ... 23
1.1.1 Kommunalansvarsutredningens förslag ... 23
1.1.2 Förnyade initiativ i riksdagen ... 24
1.2 Vårt uppdrag ... 24
1.3 Utredningsarbetet ... 25
1.3.1 Aktuella utredningar, myndighetsåtgärder m.m. ... 26
1.3.2 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade ... 27
1.3.3 Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet m.m. ... 28
1.4 Innebörden av uttrycken kommunalt domstolstrots och lagtrots ... 29
1.4.1 Domstolstrots ... 29
1.4.2 Lagtrots ... 30

2 **De förtroendevaldas uppgifter och ansvar** ... 31
2.1 Verksamhetsansvar ... 31
2.2 Straffansvar och skadeståndsansvar ... 33
2.3 JO:s och JK:s tillsyn ... 35
2.4 Revisionsansvar ... 35
2.5 Entledigande från förtroendeuppdrag i nämnder ... 36
2.6 Politiskt ansvar ... 36
2.7 Sammanfattning ... 37

3 **Sanktionssystemet** ... 39
3.1 Sanktionen vite ... 40
3.1.1 Kommun och landsting som adressat för vite ... 42

4	**Verkställighet av förvaltningsdomar i mål om sociala rättigheter**	45
4.1	Allmänt om verkställighet av förvaltningsdomar	45
4.2	Verkställighet av domar i omsorgsmål	47
4.2.1	Ett aktuellt avgörande av Högsta domstolen	47
4.2.2	Domstolarnas föreskrifter om verkställighet av domar i omsorgsmål	49
4.3	Verkställighet av domar i biståndsmål	53
4.4	Sammanfattning	56
5	**Överväganden och förslag**	59
5.1	Behovet av åtgärder mot kommunalt domstolstrots och lagtrots	59
5.2	Kommunalt domstolstrots och lagtrots bör inte kriminaliseras	60
5.3	Skadestånd ingen lämplig sanktion mot kommunalt domstolstrots och lagtrots	65
5.4	Kommuner och landsting åläggs att genom revisionen vidta åtgärder mot domstolstrots och lagtrots	66
5.4.1	Den statliga kontrollen av förvaltningen i kommuner och landsting	67
5.4.2	Den kommunala revisionens ställning och uppgifter	70
5.4.3	En obligatorisk laglighetsgranskning	78
5.4.4	Omfattningen av laglighetsgranskningen	78
5.4.5	Inga särskilda kompetenskrav för de förtroendevalda revisorerna	80
5.4.6	Initiativrätt för revisorerna i fullmäktige och nämnder	81
5.4.7	Revisorernas service till enskilda och samverkan med andra myndigheter	83
5.4.8	Laglighetsgranskningens praktiska och ekonomiska konsekvenser	84
5.4.9	Vårt förslag till reglering av revisorernas uppgifter och initiativrätt	85
5.4.10	Laglighetsgranskningen och de förtroendevaldas personliga ansvar	87
5.5	Vägran att verkställa uppenbart olagliga fullmäktigebeslut	88
5.5.1	Inledning	88
5.5.2	Intern laglighetskontroll av fullmäktigebeslut i Finland	89
5.5.3	Ingen skyldighet för nämnderna att vägra verkställighet	91

5.5.4 Nämndernas rätt att vägra verkställighet bör regleras 93
5.6 Inga åtgärder bör riktas direkt mot fullmäktige 96
5.7 Frågan om ett utökat personligt ansvar för de förtroendevalda i nämnderna 98
5.7.1 Direktiven 98
5.7.2 Ett ökat personligt ansvar vid vissa former av domstolstrots 98
5.8 Särskilda åtgärder mot domstolstrots i samband med laglighetsprövning 101
5.8.1 Inledning 101
5.8.2 Verkställighet av kommunala beslut 103
5.8.3 Laglighetsprövning 105
5.8.4 Verkställighetsförbud i mål om laglighetsprövning 107
5.8.5 Rättelse av verkställighet 108
5.8.6 Domstolstrots i samband med laglighetsprövning 109
5.8.7 Personligt vitesansvar bör införas vid trots mot verkställighetsförbud och vid underlåten rättelse 112
5.8.8 Personligt vitesansvar vid trots mot verkställighetsförbud 113
5.8.9 Personligt vitesansvar vid utebliven rättelse av upphävda beslut 123
5.8.10 Styrelsen bör få befogenhet att rätta upphävda fullmäktigebeslut 126
5.9 Särskilda åtgärder mot domstolstrots i samband med förvaltningsbesvär 132
5.9.1 Inledning 133
5.9.2 Vitesansvar vid vissa former av domstolstrots i samband med förvaltningsbesvär 137
5.9.3 Länsstyrelsens tillsyn bör omfatta verkställighet av domstolsbeslut i biståndsmål 139
5.9.4 Länsstyrelsen bör få befogenhet att sätta ut vite för verkställighet av vissa beslut om bistånd 141
5.9.5 Åtgärder mot domstolstrots vid tillämpning av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 143
5.10 Verkställighet genom kronofogdemyndigheten 145
5.10.1 Verkställighet av beslut om ekonomiskt bistånd eller stöd 145
5.10.2 Verkställighet av övriga beslut om bistånd samt stöd och service 146

5.11 Inga särskilda åtgärder mot lagtrots utöver intern laglighetsgranskning 147
5.12 Ekonomiska konsekvenser av våra förslag 150

6 JO:s talerätt i disciplinärenden 153
6.1 Direktiven 153
6.2 Gällande rätt 154
6.3 1983 års JO-utredning 154
6.4 Överväganden 155

7 Specialmotivering 157

Särskilt yttrande 169

Bilaga 1 Utdrag ur direktiven (1992:12) 171

Bilaga 2 Verkställighet av förvaltningsdomstols dom i omsorgsmål av f.d. lagmannen Bertil Wennergren 175

1 Rättighetsprövningen 176
2 Beaktande av landstingets resurser vid en överprövning 178
3 Verkställighet av dom i omsorgsmål 178
4 Utformningen av en omsorg visavi verkställigheten av densamma 179
5 Fastställelsedom - fullgörelsedom: verkställighet . . . 181
6 Processföremål i omsorgsmål 182
7 Förhållandena hos landstinget i Kalmar län 184
8 Ansvarsbedömningen 188
9 Tjänstefel? 189
10 Avslutande synpunkter 193

Käll- och litteraturförteckning 195

Sammanfattning

I betänkandet redovisar vi olika åtgärder för att komma till rätta med s.k. domstolstrots, lagtrots och liknande överträdelser från kommuners och landstings sida. Vid utarbetandet av förslagen har våra utgångspunkter varit dels att den laglighetsprövning som sker av kommunala beslut måste ha ett reellt innehåll, dels att i lag fastställda rättigheter för enskilda kan förverkligas. Dessutom måste den kommunala självstyrelsen såsom den kommer till uttryck i regeringsformen och den Europeiska konventionen om kommunalt självstyre beaktas. Detta har inneburit en svår balansgång eftersom inte bara den kommunala självstyrelsen garanteras i författningen utan även kravet på att den offentliga makten skall utövas under lagarna.

Vi har inledningsvis (avsnitt 1.4) avgränsat och definierat uttrycket domstolstrots. Med *domstolstrots* avser vi i mål om laglighetsprövning att en dom genom vilket ett kommunalt beslut har upphävts inte respekteras eller att ett beslut om verkställighetsförbud negligeras. I förvaltningsmål avser vi 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. Vi har inte funnit det meningsfullt att diskutera den närmare innebörden av uttrycket *lagtrots* utan har endast, i samband med våra förslag, tagit upp vissa överträdelser av tvingande offentligrättsliga regler som vi anser klandervärda.

Sanktioner behövs i viss utsträckning för att komma till rätta med kommunalt domstolstrots och lagtrots. Behovet av sanktioner är olika vid domstolstrots och lagtrots och vid olika former av domstolstrots och lagtrots. Samhällets reaktion mot sådana överträdelser behöver dock inte alltid ha formen av en sanktion. Principiella skäl talar exempelvis mot en kriminalisering av domstolstrots och lagtrots. En kriminalisering skulle också få allvarliga kommunaldemokratiska konsekvenser. Inte heller skadestånd är en lämplig sanktion eftersom skadestånd utgör en ersättning för en skada och främst har en reparativ funktion. Med hänsyn till fullmäktiges ställning anser vi inte heller att det bör införas några möjligheter att vidta åtgärder direkt mot fullmäktige.

Våra förslag går i första hand ut på att kommuner och landsting åläggs att själva vidta åtgärder mot domstolstrots och lagtrots. Detta sker i första hand genom att granskningen av lagligheten i verksamheten

inom nämnderna blir en obligatorisk uppgift för revisorerna. Revisorerna får också rätt att väcka ärenden i fullmäktige och i nämnderna som rör granskningen. Vad gäller initiativrätten i fullmäktige förutsätter den dock att fullmäktige har föreskrivit att så får ske.

Vidare föreslår vi att det i kommunallagen uttryckligen anges att nämnderna har rätt att vägra verkställa beslut av fullmäktige som har överklagats eller som är uppenbart olagliga. Det sistnämnda gäller om det är uppenbart att beslutet överskrider kommunens eller landstingets kompetens, att fullmäktige har överskridit sina befogenheter genom beslutet eller att beslutet strider mot lag eller annan författning.

Revisorernas utökade uppgifter samt nämndernas lagstadgade rätt att vägra verkställa överklagade eller olagliga fullmäktigebeslut innefattar ett ökat personligt ansvar för de förtroendevalda både vid lagtrots och domstolstrots. Vad gäller det som betecknats som lagtrots anser vi att dessa båda generella åtgärder är tillräckliga.

För vissa former av domstolstrots i samband med laglighetsprövning bör dock dessa åtgärder kompletteras med ett personligt vitesansvar.

Domstolstrots i samband med laglighetsprövning har avsett handlande eller underlåtenheter i fyra olika former. Man har vidhållit beslut som har förklarats olagliga och därför upphävts av en förvaltningsdomstol. Man har upprepat beslutet trots en sådan dom eller man har fattat ett nytt likartat beslut. Vad gäller dessa båda former av domstolstrots föreslår vi inga åtgärder utöver revisionen och verkställighetsvägran. Man har vidare verkställt beslut trots att en domstol har förordnat om verkställighetsförbud och man har underlåtit att rätta ett redan verkställt beslut eller inte gjort det i den utsträckning som det varit möjligt, sedan beslutet har blivit upphävt. De båda senare formerna av domstolstrots är särskilt allvarliga överträdelser och de åtgärder som revisionsmodellen innefattar är inte tillräckliga för att motverka dem. För dessa båda former av domstolstrots bör därför ett personligt vitesansvar införas för de förtroendevalda i nämnderna.

Vid trots mot verkställighetsförbud skall samtliga ledamöter och ersättare i den nämnd eller det nämndutskott som fattat det överklagade beslutet vara adressater för vitet. Om det gäller ett delegeringsbeslut skall den förtroendevalde eller den anställde som fattat beslutet vara adressat. Om verkställighetsförbudet gäller ett beslut av fullmäktige, skall samtliga ledamöter och ersättare i styrelsen vara adressater såvida inte en annan nämnd är ansvarig för verkställigheten. I sådant fall skall ledamöterna och ersättarna i den nämnden vara adressater.

Vid utebliven rättelse skall samtliga ledamöter i den nämnd eller det nämndutskott som fattat det upphävda beslutet vara adressater för vitet. Vid rättelse av delegeringsbeslut skall den som fattat beslutet vara adressat. Styrelsen får vidare i uppgift att rätta upphävda fullmäktigebeslut och får dessutom befogenhet att fatta de beslut som därvid behövs.

Domstolen får också möjlighet att föreskriva att det organ som skall rätta ett beslut redovisar när och på vilket sätt rättelsen kommer att ske.

Vitesbeloppet bör vara lika stort för alla ledamöter och ersättare i en nämnd eller ett nämndutskott. Domstolen bestämmer själv om vite skall sättas ut och om vitet skall dömas ut. Vite får inte sättas ut som löpande vite.Ett löpande vite innebär att man redan i det ursprungliga vitesföreläggandet bestämmer att ett visst belopp skall förfalla med jämna mellanrum så länge inte föreläggandet följs. Vite får inte heller förvandlas till fängelse. I övrigt skall lagen (1985:206) om vite tillämpas.

Sanktionen vite bör i viss utsträckning kunna riktas mot kommuner och landsting vid domstolstrots i samband med förvaltningsbesvär. Eftersom detta slags domstolstrots många gånger inte beror på tredska från de förtroendevaldas sida utan på faktisk resursbrist hos en kommun eller ett landsting bör kommunen eller landstinget vara adressat för vitet och inte de enskilda förtroendevalda i en nämnd.

Länsstyrelsen får därför enligt förslaget befogenhet att sätta ut vite för att förmå ett landsting eller en kommun att inom rimlig tid verkställa domstolsbeslut om insatser för enskilda enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa personer med funktionshinder (LSS). Detta gäller dock inte domstolsbeslut som grundar betalningsskyldighet för bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen eller insatser enligt 9 § LSS vilka avser ekonomiskt stöd. Verkställigheten av sådana beslut ligger på kronofogdemyndigheten.

Länsstyrelsen får inte sätta ut vite förrän domstolsbeslutet har vunnit laga kraft och det bör endast ske undantagsvis när underlåtenheten att verkställa beslutet beror på ren tredska. Länsstyrelsen skall vid den tillsyn över kommunerna och landstingen som åligger dem enligt socialtjänstlagen respektive LSS ta hänsyn till de betingelser under vilka den kommunala självstyrelsen arbetar. Detta ser vi som en nödvändig konsekvens av Sveriges ratificiering av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.

När det gäller JO:s talerätt i disciplinärenden föreslår vi inte någon utvidgning till det kommunala området eftersom en lagreglering av disciplinansvaret på det kommunala området skulle innebära ett stort ingrepp i arbetsrätten och avtalsfriheten. En sådan talerätt synes inte heller motsvaras av något nämnvärt behov.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)

dels att 3 kap. 14 §, 5 kap. 23 §, 9 kap. 8 och 12 §§, 10 kap. 15 § samt rubriken närmast före 9 kap. 7 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas nio nya paragrafer, 9 kap. 7 a och 9 a §§ och 10 kap. 16 - 22 §§, samt närmast före 10 kap. 16 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 kap.	
14 §	
Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs.	*En nämnd får dock vägra att verkställa ett beslut av fullmäktige, om beslutet har överklagats eller om det är uppenbart att*
	1. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
	2. fullmäktige genom beslutet har överskridit sina befogenheter, eller

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3. beslutet strider mot lag eller annan författning.
	Om en nämnd vägrar att verkställa ett beslut av fullmäktige som inte har överklagats, skall nämnden genast i fullmäktige väcka det ärende som beslutet avser. Detta gäller inte, om fullmäktige med stöd av 5 kap. 24 § har föreskrivit att nämnden inte får väcka ärenden.

5 kap.

23 §

Ärenden i fullmäktige får väckas av	Ärenden i fullmäktige får väckas av
1. en nämnd,	1. en nämnd,
2. en ledamot genom motion,	2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget,	3. revisorerna, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget *och när fullmäktige har föreskrivit det, ärende som gäller granskningen,*
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det, eller	4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det, eller
5. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilt fall.	5. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilt fall.

I Stockholms kommun får också borgarråd väcka ärende genom motion.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	9 kap.
Revisorernas uppgifter	Revisorernas uppgifter *m.m.*
	7 a §
	Revisorerna prövar om nämnderna inom sina verksamhetsområden sköter verksamheten enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat och de föreskrifter som gäller för verksamheten.
	Vad som sägs om nämnder i första stycket gäller också fullmäktigeberedningar.
	8 §
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 avser hur nämnderna verkställer beslut av förvaltningsdomstolar, eller* *3.* när granskningen sker från allmänna synpunkter.
	9 a §
	Revisorerna får väcka ett ärende i en nämnd, om ärendet gäller granskningen av verksamheten inom nämndens verksamhetsområde.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
12 §	
Revisorerna svarar själva för den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget, om fullmäktige inte har beslutat något annat.	*Revisorerna biträds av sakkunniga i den omfattning som behövs.*
10 kap.	
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 det upphävda beslutet har fattats av fullmäktige, skall dock styrelsen rätta verkställigheten. Styrelsen får därvid fatta de beslut som behövs för att genomföra rättelsen.* *När kammarrätten eller regeringsrätten upphäver ett beslut som redan har verkställts, får domstolen föreskriva att det organ som skall rätta beslutet skall redovisa när och på vilket sätt rättelsen kommer att ske.*
	Vite
	16 §
	Om kammarrätten eller regeringsrätten beslutar att ett överklagat beslut inte får verkställas (verkställighetsförbud) får domstolen sätta ut vite till ett belopp som anses behövligt.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Frågor om att döma ut vite enligt första stycket, prövas av den domstol som har satt ut vitet utan särskild ansökan.

17 §

Om verkställighetsförbudet gäller ett beslut som har fattats av en nämnd, skall samtliga ledamöter och ersättare i nämnden vara adressater för vitet. Detsamma gäller för ledamöter och ersättare i ett nämndutskott, när förbudet avser ett beslut som utskottet har fattat med stöd av delegering från nämnden.

Om verkställighetsförbudet gäller ett beslut som har fattats med stöd av delegering, skall den förtroendevalde eller den anställde vara adressat för vitet.

18 §

Om verkställighetsförbudet gäller ett beslut av fullmäktige, skall samtliga ledamöter och ersättare i styrelsen eller annan nämnd som är ansvarig för verkställigheten vara adressater för vitet.

19 §

Om ledamöter och ersättare i en nämnd eller ett nämndutskott är adressater för ett vite, bör domstolen bestämma vitet till ett belopp som är lika stort för samtliga adressater.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §

Kammarrätten eller regeringsrätten får sätta ut vite till det belopp som domstolen anser behövs för att framtvinga rättelse enligt 15 §.

21 §

Vad som sägs om att döma ut vite i 16 § andra stycket samt om adressater och belopp i 17 - 19 §§ gäller också vite som sätts ut med stöd av 20 §. Ersättare i en nämnd eller ett utskott skall dock inte vara adressater för sådant vite.

22 §

Ett vite som har dömts ut med stöd av 16 § andra stycket eller 21 § får inte förvandlas till fängelse.

Vite får inte sättas ut som löpande vite.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (1980:620)[1]

dels att 68 § samt rubriken närmast före 75 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 75 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	68 §[2]
Länsstyrelsen skall inom länet följa socialnämndernas tillämpning av denna lag, informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten, biträda socialnämnderna med råd i deras verksamhet, främja samverkan på socialtjänstens	Länsstyrelsen skall *med hänsyn till de betingelser under vilka den kommunala självstyrelsen arbetar* inom länet följa socialnämndernas tillämpning av denna lag, informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten, biträda socialnämnderna med råd i deras verksamhet, främja samverkan på socialtjänstens

[1] Lagen omtryckt 1988:871

[2] Senaste lydelse 1993:1

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
område mellan kommunerna och andra samhällsorgan, även i övrigt se till att socialnämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.	område mellan kommunerna och andra samhällsorgan, *se till att socialnämnderna inom skälig tid verkställer sådana avgöranden av förvaltningsdomstolar som gäller bistånd enligt 6 § och* även i övrigt se till att socialnämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.
Annat hem för vård eller boende än sådant som avses i 23 a § står under länsstyrelsens tillsyn. Länsstyrelsen har rätt att inspektera verksamheten vid hemmen.	
Böter m.m.	Böter, *vite* m.m.
	75 a §
	Länsstyrelsen får sätta ut vite för att förmå en kommun att inom skälig tid verkställa ett beslut av en förvaltningsdomstol, om beslutet avser sådant bistånd enligt 6 § som inte är försörjningsstöd eller annat ekonomiskt stöd. Detta får ske enbart om underlåtenheten att verkställa beslutet beror på uppenbar tredska. Vitet får dock inte sättas ut innan beslutet har vunnit laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

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 rubriken närmast före 28 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 26 a § och 28 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	26 a §
	Länsstyrelsen skall med hänsyn till de betingelser under vilka den kommunala självstyrelsen arbetar se till att landstinget och kommunerna i länet inom skälig tid verkställer beslut av förvaltningsdomstolar om insatser för enskilda enligt 9 §.
Straff	Straff *och vite*
	28 a §
	Länsstyrelsen får sätta ut vite för att förmå landstinget eller en kommun i länet att inom skälig tid verkställa ett beslut av en

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	förvaltningsdomstol, om beslutet avser sådana insatser för en enskild enligt 9 § som inte är ekonomiskt stöd. Detta får ske enbart om underlåtenheten att verkställa beslutet beror på uppenbar tredska. Vitet får dock inte sättas ut innan beslutet har vunnit laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Sedan länge förekommer det i viss omfattning att kommuner och landsting sätter sig över förvaltningsdomstolars domar och beslut, åsidosätter särskilda föreskrifter om sina obligatoriska uppgifter eller bryter mot reglerna om den kommunala kompetensen. Detta har uppmärksammats i den allmänna debatten och föranlett initiativ från riksdagen, regeringen och tillsynsmyndigheterna om åtgärder för att komma till rätta med dessa företeelser. Riksdagens ombudsmän (JO) och justitiekanslern (JK) redovisade i mitten av 1980-talet i beslut som överlämnades till regeringen och till riksdagen ett 20-tal fall av sådana överträdelser från kommuners och landstings sida. Det framhölls därvid att det fanns anledning för statsmakterna att vidta åtgärder för att förebygga ytterligare överträdelser. Mot denna bakgrund tillsattes år 1987 den s.k. Kommunalansvarsutredningen med uppgift att överväga åtgärder som skulle motverka att kommunerna och landstingen överträder gränserna för den kommunala kompetensen eller sätter sig över domstolarnas avgöranden i kommunalbesvärsmål. Utredningen redovisade i september 1989 sitt uppdrag i betänkandet Kommunalbot (SOU 1989:64).

1.1.1 Kommunalansvarsutredningens förslag

Kommunalansvarsutredningen föreslog att en lag om kommunalbot skulle införas. En ekonomisk sanktion skulle kunna riktas mot en kommun eller ett landstinget i form av en s.k. kommunalbot för fel som begåtts genom en handling eller en underlåtenhet. De fel som skulle kunna medföra sanktion var dels ett grovt åsidosättande av en föreskrift om kommunens eller landstingets befogenheter eller åligganden, dels en överträdelse av ett verkställighetsförbud eller annat förordnande av en domstol. Sanktionen skulle riktas mot kommunen eller landstinget, inte mot de förtroendevalda personligen, vilka hade ansvaret för handlingen eller underlåtenheten. Som förebild till lagförslaget stod reglerna om företagsbot i 36 kap. brottsbalken. Kommunalboten var dock inte en brottspåföljd utan snarare en sanktionsavgift, grundad på en lagöverträ-

delse. Utredningen fann inte skäl att föreslå ändringar i det straffrättsliga eller disciplinära ansvaret och inte heller i revisionsansvaret.

I betänkandet beskrivs ansvars- och sanktionssystemet generellt och för det kommunala området speciellt. I en omfattande bilaga refereras kommunalbesvärsmål angående kompetensöverskridande, brott mot verkställighetsförbud och rättelse av förtida verkställighet under perioden januari 1981 - juni 1987. Också de skilda initiativ som föranledde utredningsuppdraget redovisas i betänkandet (s. 17-31).

Betänkandet remissbehandlades och en sammanställning av remissyttrandena publicerades (Ds 1990:62). De flesta remissinstanserna var kritiska till sanktionen kommunalbot som sådan men ansåg att någon form av sanktion borde införas, i första hand vid s.k. domstolstrots. Utredningens förslag ledde inte till lagstiftning.

1.1.2 Förnyade initiativ i riksdagen

Frågorna om sanktioner mot s.k domstolstrots och lagtrots togs upp i motioner med anledning av propositionen om ny kommunallag (prop. 1990/91:117) och i motioner väckta under den allmänna motionstiden år 1991. Behovet av ett personligt ansvar för de förtroendevalda framhölls i flera av motionerna. Konstitutionsutskottet (KU) behandlade motionerna samtidigt med kommunallagspropositionen (bet. 1990/91:KU38 s. 90-92).

I kommunallagspropositionen angavs att frågorna om kommunernas och landstingens ansvar bereddes vidare i Civildepartementet, bl.a. med Kommunalansvarsutredningens betänkande som underlag. KU uttalade att det var angeläget att de i motionerna upptagna frågorna fick sin lösning snarast och förordade att regeringen beredde dessa på lämpligt sätt. Riksdagen följde utskottet.

1.2 Vårt uppdrag

Enligt direktiven (dir. 1992:12) är vårt uppdrag i denna del att slutföra det påbörjade arbetet med frågan om hur ett sanktionssystem bör utformas som gör det möjligt att komma till rätta med s.k. domstolstrots, lagtrots och liknande överträdelser från kommuners och landstings sida. Vi har därvid att ta upp frågan om införande av ett personligt ansvar för de förtroendevalda. Vidare skall kommittén överväga möjligheten att vidga JO:s talerätt i disciplinärenden till att omfatta också anställda i kommuner och landsting. Det aktuella avsnittet i direktiven (4.2) återges i en bilaga (bil. 1).

Vårt uppdrag sammanfaller i stort sett med den tidigare Kommunalansvarsutredningens. I direktiven hänvisas till utredningens betänkande och remissinstansernas yttranden över detta. Detta material ingår i underlaget för våra överväganden. Den tidigare utredningens uppdrag var dock i första hand inriktat på att motverka att kommuner och landsting överträder gränserna för den kommunala kompetensen eller sätter sig över domstolarnas avgöranden i kommunalbesvärsmål. I direktiven för vårt uppdrag framhålls därutöver behovet av åtgärder mot dels att kommuner och landsting underlåter att verkställa eller inte inom rimlig tid verkställer förvaltningsdomar vilka tillerkänner enskilda rätt till olika sociala stödinsatser, dels att kommuner och landsting sätter sig över tvingande lagregler av offentligrättslig natur.

1.3 Utredningsarbetet

Den del av vårt uppdrag som avser åtgärder mot s.k. kommunalt lagtrots och domstolstrots samt de förtroendevaldas ansvar för sådana överträdelser skiljer sig i väsentliga avseenden från vår huvuduppgift som är att överväga och föreslå olika åtgärder för att stärka den lokala demokratin i Sverige. Vi har därför valt att behandla frågorna om åtgärder mot nämnda överträdelser separat.

Frågan om en vidgad talerätt för JO i kommunala disciplinärenden rör de anställda i kommuner och landsting, inte de förtroendevalda. Den har ingen närmare anknytning till de förtroendevaldas ansvar. Också denna fråga har vi behandlat separat. Vi redovisar våra överväganden om talerätten i avsnitt 6.

Vid riksdagsbehandlingen av kommunallagspropositionen (prop. 1990/91:117) underströks det angelägna i att nu berörda frågor snarast får sin lösning (bet. 1990/91:KU38 s. 92). I vårt arbete har vi haft att ta hänsyn till förslag från andra utredningar, propositioner och ny lagstiftning som direkt har berört vårt arbete. Vi har också beaktat ett avgörande av Högsta domstolen som gäller frågan om domar i omsorgsmål är verkställbara och Riksåklagarens prövning av straffansvaret för ledamöter i en omsorgsnämnd, när verkställigheten av omsorgsdomar har försenats eller uteblivit.

1.3.1 Aktuella utredningar, myndighetsåtgärder m.m.

Andra statliga utredningar arbetar för närvarande eller har nyligen avslutat sitt arbete med frågor som har anknytning till dem som gäller de förtroendevaldas ansvar. Ansvarsfrågan har aktualiserats också i andra sammanhang under tiden för vårt utredningsarbete.

Handikapputredningen har i ett huvudbetänkande Handikapp, välfärd, rättvisa (SOU 1991:46) tagit upp de olika vägar som står till buds för den enskilde att utkräva sociala rättigheter. Utredningen hävdade att kronofogdemyndigheterna har möjlighet att sätta ut vite med en kommun eller ett landsting som adressat och att därigenom tvinga fram verkställighet av domar om rätt till bistånd, särskilda omsorger m.m. Om detta inte skulle vara en framkomlig väg, ansåg utredningen att det borde övervägas att genom lagstiftning göra det möjligt att i sådana fall rikta en vitespåföljd mot kommuner och landsting (s. 451). I detta ligger att sådana domar bedöms vara verkställbara. Frågan huruvida domar om rätt till särskilda omsorger (gruppbostad) kan verkställas genom kronofogdemyndighetens försorg har nu prövats av *Högsta domstolen* (HD). HD:s beslut och frågan om verkställighet av domar i sociala mål tar vi upp i det följande (avsnitt 4).

Socialstyrelsen har granskat hur landstingen fullgör sina skyldigheter enligt lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen), särskilt vad gäller verkställigheten av domar om rätt till särskilda omsorger. Resultatet redovisades i juni 1992 i en rapport, "Trots mot omsorgslagen". Styrelsen anmodade därefter, i en skrivelse till samtliga omsorgshuvudmän i november 1992 under rubriken "Ej verkställda domar, uppföljning av undersökningen Trots mot omsorgslagen", huvudmännen att omgående vidta åtgärder för att verkställa kvarstående domar och för att genomföra sina egna beslut i den ordning som omsorgslagen föreskriver. I skrivelsen hävdade Socialstyrelsen att underlåtenhet att verkställa sådana domar innebär ett åsidosättande av en uppgift som innefattar myndighetsutövning och meddelade i anslutning till detta sin avsikt att göra åtalsanmälan om ifrågasatt tjänstefel i något enskilt fall. *Riksåklagaren* har på Socialstyrelsens initiativ prövat om förhållandena inom omsorgsverksamheten i ett landsting var sådana att reglerna om tjänstefel var tillämpliga. Riksåklagaren fann att det inte förelåg anledning att anta att något brott som faller under allmänt åtal hade förekommit och beslutade den 26 maj 1993 att någon förundersökning inte skulle inledas. *Handikapputredningen* gjorde för sin del den bedömningen att underlåtenhet att verkställa domar som bekräftar en enskilds rätt till särskilda omsorger bara i mycket speciella fall kan bedömas som tjänstefelsbrott (a.bet. s. 447).

Socialstyrelsen har med en skrivelse den 4 april 1993 till Socialdepartementet överlämnat sina ovannämnda utredningar och det material

som hade bifogats styrelsens skrivelse till Riksåklagaren för att uppmärksamma regeringen på problemen med utebliven verkställighet av domar i omsorgsmål och behovet av sanktioner. Chefen för Socialdepartementet har genom ett beslut den 8 september 1993 överlämnat Socialstyrelsens skrivelse och material till vår kommitté.

Handikapputredningen har i sitt slutbetänkande Ett samhälle för alla (SOU 1992:52) bl.a. föreslagit att en lag om handikappombudsman skall införas (s. 340-361). Ändamålet med den föreslagna lagen är att på olika sätt ta till vara och främja de funktionshindrades rättigheter och intressen i samhället samt att motverka diskriminering av funktionshindrade. Ombudsmannen föreslås få en processförande roll på vissa områden liknande den som Jämställdhetsombudsmannen har. När det gäller anpassning av bostäder och kollektiva transportmedel, innebär förslaget att ombudsmannen får befogenhet att sätta ut vite. Utredningen anför att det kan finnas anledning att ge handikappombudsmannen en processförande roll också på andra angelägna områden, men att det bör ankomma på ombudsmannen att själv initiera de lagändringar som kan behövas (s. 353).

Kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar (dir. 1989:52) redovisade i maj 1993 i betänkandet Det allmännas skadeståndsansvar (SOU 1993:55) sitt uppdrag att göra en översyn av det allmännas skadeståndsansvar i samband med myndighetsutövning. De förslag som kommittén lägger fram om en utvidgning av enskildas möjligheter att få skadestånd av kommunerna och landsting berör bara i mindre grad de ansvars- och sanktionsfrågor som vi har att överväga.

Det finns utöver det som har redovisats nu utredningar och förslag från andra kommittéer som har viss anknytning till eller betydelse för vårt uppdrag, t. ex. Socialtjänstkommittén. Vi återkommer till dem i det följande.

1.3.2 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

Riksdagen har beslutat om en ny rättighetslag (prop. 1992/93:159, bet. 1992/93:SoU19), lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Denna träder i kraft den 1 januari 1994 och ersätter bl.a. den nuvarande omsorgslagen. Propositionen bygger på olika förslag av Handikapputredningen, bl.a. de i ovannämnda huvudbetänkande.

I propositionen aktualiserades frågan om att framtvinga verkställighet av domar som gäller särskilda insatser m.m. för funktionshindrade. Med anledning av Lokaldemokratikommitténs uppdrag och med beaktande av Handikapputredningens förslag samt remissinstansernas syn-

punkter ansåg föredraganden att det var lämpligast att frågan övervägdes av Lokaldemokratikommittén (a. prop. s.104).

Vid riksdagsbehandlingen väcktes motioner med olika förslag om sanktioner för att tillgodose rättigheter enligt LSS (mot. 1992/93:So20, So22 och So454). Socialutskottet (a.bet. s.25) konstaterade att Lokaldemokratikommittén överväger "frågan om ett sanktionssystem för att förmå kommuner och landsting att verkställa beslut av förvaltningsdomstol". Utskottet ansåg att kommitténs arbete borde avvaktas och avstyrkte motionerna. Riksdagen följde utskottet.

Som framgått tidigare är vårt uppdrag enligt direktiven inriktat på ett sanktionssystem som motverkar s.k. domstolstrots och lagtrots. Vi skall också överväga frågan om ett personligt ansvar för de kommunalt förtroendevalda för beslut som de fattar. I nämnda proposition och utskottsbetänkande berörs inte hela uppdraget. Den där gjorda beskrivningen av uppdraget har dessutom en annan inriktning än den i direktiven, genom att den bara tar sikte på framtvingandet av verkställighet av domar. Detta skulle också kunna uppfattas som en utvidgning av vårt uppdrag till att omfatta frågor om utsökning av domar som berättigar till sociala rättigheter. Även om vi inte har fått några tilläggsdirektiv med anledning av det som har anförts vid tillkomsten av LSS, ägnar vi verkställighetsfrågorna något större uppmärksamhet än vad som föranleds av innehållet i direktiven för vårt uppdrag.

1.3.3 Utvidgad lagstiftning på barnomsorgsområdet m.m.

I propositionen 1993/94:11 om utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet som lades fram i slutet av augusti 1993 redovisar regeringen sin familjepolitik för valfrihet och förnyelse. Av betydelse för vårt arbete är de förslag till ändringar i socialtjänstlagen (1980:620) som propositionen innehåller. De övergripande målen för barnomsorg utanför hemmet läggs fast. Kommunernas skyldighet att tillhandahålla barnomsorg för barn i åldrarna ett till tolv år skärps. Barnomsorgens uppgift och de kvalitetskrav som gäller för verksamheten preciseras. Vidare föreslås kommunerna bli skyldiga att ge bidrag till enskilda förskolor och fritidshem. Flera bestämmelser förskriver rättigheter för föräldrar och barn. Det föreslås dock inte att kommunala beslut om barnomsorg skall kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. Prövningen av sådana beslut kommer därför att ske enligt reglerna i 10 kap. kommunallagen(1991:900) om laglighetsprövning (jfr avsnitt 5.9).

1.4 Innebörden av uttrycken kommunalt domstolstrots och lagtrots

De överträdelser från kommunernas och landstingens sida som har uppmärksammats och som man vill stävja har i olika sammanhang betecknats som domstolstrots och lagtrots. Det rör sig inte om exakta beskrivningar eller vedertagna juridiska termer. Domstolstrots och lagtrots synes dessutom bara ha använts som benämningar på överträdelser av kommuner och landsting, inte av andra juridiska personer eller av fysiska personer (jfr Riberdahl, FT 1986 s. 103).

1.4.1 Domstolstrots

Med domstolstrots har man avsett handlande eller underlåtenhet av kommuner och landsting som innebär att dessa inte rättar sig efter förvaltningsdomstolars domar eller beslut. Efter laglighetsprövning vidhåller man beslut som har förklarats olagliga och därför upphävts. Man upprepar beslutet trots en sådan dom eller fattar ett nytt likartat beslut. Fastän en förvaltningsdomstol har förordnat om verkställighetsförbud (inhibition) för ett beslut verkställer man beslutet. Dessa former av domstolstrots tilldrog sig tidigare det största intresset. De var som sagts ovan tillsammans med överträdelser av den kommunala kompetensen den främsta anledningen till att frågan om åtgärder för att motverka domstolstrots utreddes.

I förvaltningsmål är det fördröjd eller utebliven verkställighet av domar om rätt till socialt bistånd och rätt till särskilda omsorger som har framhållits som exempel på domstolstrots. På senare tid är det denna form av domstolstrots som har uppmärksammats mest från statliga myndigheters och utredningars sida samt i den allmänna debatten.

Kommunalt domstolstrots kan avgränsas utan svårighet. 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.

1.4.2 Lagtrots

Som lagtrots har betecknats handlande eller underlåtenhet av kommuner och landsting som innebär att de medvetet sätter sig över tvingande lagregler av offentligrättslig natur. Det kan t.ex. röra sig om att man inte fullgör en lagfäst obligatorisk uppgift eller bryter mot reglerna om den kommunala kompetensen.

Uttrycket lagtrots kan omfatta överträdelser av föreskrifter av vitt skilda slag, alltifrån regler om enskildas rättigheter enligt sociallagarna till bestämmelser av ordningskaraktär i kommunallagen. Alla medvetna avsteg från sådana förskrifter utgör i princip ett trots mot den gällande rättsordningen. En annan sak är att den enskilda handlingen eller underlåtenheten kan vara mer eller mindre klandervärd beroende på föreskriftens valör och syfte, föreliggande skyddsintressen m.m. Uttrycket lagtrots är således mer omfattande och mindre precist än uttrycket domstolstrots.

Kommunalansvarsutredningen beskrev i sitt lagförslag de överträdelser, vilka skulle kunna föranleda att kommunalbot ålades en kommun eller ett landsting, som fel genom handling eller underlåtenhet innebärande ett grovt åsidosättande av en föreskrift om kommunernas eller landstingens befogenheter eller åligganden. Detta var avsett att täcka både domstolstrots och lagtrots. Det domstolstrots som innebär överträdelse av verkställighetsförbud eller något annat förordnande av en domstol enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) nämndes särskilt i förslaget som ett fel vilket kunde föranleda kommunalbot.

Som framgått är uttrycket lagtrots mer omfattande och mindre precist än uttrycket domstolstrots. Vi anser det inte vara meningsfullt att diskutera innebörden av uttrycket utan att samtidigt värdera de skiftande formerna av lagtrots och behovet av åtgärder mot dem. Vi avstår från att här gå in på en närmare bestämning och hänvisar till våra överväganden och förslag om åtgärder mot lagtrots.

2 De förtroendevaldas uppgifter och ansvar

Fullmäktige är som direktvald församling den främsta bäraren av den kommunala självstyrelsen i kommunen respektive landstinget. Ärenden som för hela kommunen eller landstinget är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt skall avgöras av fullmäktige. Dit hör bl.a. mål och riktlinjer för verksamheten, budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor, nämndorganisationen och nämndernas verksamhetsformer, val av ledamöter och ersättare i styrelsen, övriga nämnder och beredningar samt av revisorer och ersättare för dessa, årsredovisningen för kommunens respektive landstingets hela verksamhet samt frågan om ansvarsfrihet för ledamöterna i styrelsen, övriga nämnder och fullmäktigeberedningar.

Enligt kommunallagen gäller fortfarande den hävdvunna principen att förvaltningen i kommuner och landsting sköts kollektivt av de förtroendevalda i nämnder. För all verksamhet och varje aktivitet inom den kommunala förvaltningen måste det alltid finnas en ansvarig nämnd. Möjligheterna att ge de anställda större självständighet i arbetet har visserligen ökat betydligt på senare tid. Som grund för organisationen av och ansvaret för verksamheten ligger dock denna princip fortfarande fast.

2.1 Verksamhetsansvar

Fullmäktige bestämmer vilka nämnder som skall finnas, vilka verksamhetsområden nämnderna skall ha och nämndernas inbördes förhållanden. Nämndernas uppgifter omfattar förvaltning och verkställighet samt beredning av ärenden till fullmäktige. De skall också besluta i sådana ärenden som fullmäktige har delegerat till dem. Det åligger nämnderna vidare att till fullmäktige redovisa hur de har fullgjort beslutsuppdragen samt sådana uppdrag som fullmäktige i samband med att budgeten fastställs har lämnat dem att sköta inom ramen för givna riktlinjer och andra generella beslut, s.k. finansbemyndiganden.

Inom sina ansvarsområden skall nämnderna se till att verksamheten bedrivs i överensstämmelse med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Det finns också föreskrifter i de s.k. specialförfattningarna

om de obligatoriska verksamheternas mål och kvalitet m.m. som nämnderna måste iaktta. Nämnderna skall också se till att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Det som har redovisats nu följer av reglerna i 3 och 6 kap. kommunallagen. Där läggs också styrelsens övergripande och ledande uppgifter fast.

Verksamhetsansvaret för de förtroendevalda i styrelsen och övriga nämnder sammanfaller med det ansvar som nämnderna har som organ. Ansvaret är som sagts kollektivt. Enskilda förtroendevalda och grupper av förtroendevalda i utskott och nämndberedningar kan ha tilldelats uppgifter genom delegering från nämnden och genom uppgiftsfördelningar mellan de förtroendevalda. Ordföranden har vissa åligganden som följer av bestämmelser i kommunallagen och i de reglementen som fullmäktige fastställer. Sådana uppgifter för ordföranden och övriga ledamöter samt ersättare kan grunda ett individuellt ansvar.

De förtroendevalda i en nämnd måste alltid ha det övergripande ansvaret för hela verksamheten (jfr prop. 1990/91:117 s. 203). Detta gäller såväl vid delegering som vid överförande av befogenheter inom ramen för det som är ren verkställighet. De förtroendevalda bestämmer i stor utsträckning om uppgiftsfördelningen mellan nämnden och de anställda. De kan avstå från att styra verksamheten i detalj, i stället tillämpa målstyrning och ge de anställda i uppdrag att sköta ledning och förvaltning. Detta kan ske genom delegering från nämnden men också genom beslut om förvaltningsorganisationen och arbetsfördelningen mellan nämnden och den underställda förvaltningen.

De anställda biträder de förtroendevalda i deras uppgifter. De kan visserligen ha hand om den löpande förvaltningen mycket självständigt. Detta sker dock hela tiden på uppdrag av de förtroendevalda i nämnden och på deras ansvar. Förvaltningsuppdragen måste de anställda sköta enligt de riktlinjer som nämnden har gett och under dess kontroll. De anställda verkställer därvid nämndens beslut eller handlar inom ramen för ren verkställighet. De kan också ha i uppdrag att avgöra ärenden efter delegering från nämnden. Besluten tas på nämndens vägnar och på dess ansvar. De förtroendevalda skall kontrollera hur delegerad beslutanderätt utövas. Ett uttryck för detta är regeln i 6 kap. 35 § kommunallagen om att besluten måste anmälas till nämnden i den ordning som nämnden bestämmer.

Inom den specialreglerade förvaltningen, t. ex. skolan samt hälso- och sjukvården, finns det anställda som har en självständig och författningsgrundad kompetens inom avgränsade områden av verksamheten. De kan därvid ha ett eget juridiskt ansvar och vara underkastade särskild statlig tillsyn. Också dessa anställda agerar inom ramen för de förtroendevaldas övergripande ansvar för verksamheten.

2.2 Straffansvar och skadeståndsansvar

De förtroendevalda är i sina uppdrag underkastade allmänt *straffansvar*. De omfattas därutöver av det särskilda straffansvar som gäller för funktionärer i den offentliga förvaltningen. I 20 kap. 1 § brottsbalken finns det bestämmelser om ansvar för tjänstefel och grovt tjänstefel. Bestämmelserna är uttryckligen inte tillämpliga på ledamöter av fullmäktige i en kommun, ett landsting eller ett kommunalförbund men gäller för övriga förtroendevalda. För straffansvar krävs att handlingen eller underlåtenheten begås "vid myndighetsutövning" och innebär ett åsidosättande av det som gäller för uppgiften. Hur vitt uttrycket myndighetsutövning kan tolkas är inte helt klart. Avgöranden i rättspraxis som avser det kommunala området är fåtaliga. Det förekommer ganska sällan att styrelsen i en kommun har att handlägga ärenden som innefattar myndighetsutövning. I landstingen är det dessutom ovanligt att myndighetsutövning ankommer på styrelsen. Straffbestämmelsen har således begränsad betydelse för ledamöter i styrelsen. Det bör dock framhållas att beslut i ärenden som rör utlämnande av allmänna handlingar innefattar myndighetsutövning. I sådana ärenden får straffbestämmelsen ett vidare tillämpningsområde än som sagts nu.

Om en gärning är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse i brottsbalken, så skall reglerna om tjänstefel och grovt tjänstefel inte tillämpas utan den allmänna straffbestämmelsen (20 kap. 1 § fjärde stycket brottsbalken). Detsamma gäller oftast inom den s.k. specialstraffrätten, d.v.s straffbestämmelser som finns i andra författningar än brottsbalken.

Inledningsvis har noterats att Riksåklagaren i år har bedömt utebliven och fördröjd verkställighet av ett flertal länsrättsdomar om rätt till särskilda omsorger enligt omsorgslagen inte vara handlingar som innefattar brott som hör under allmänt åtal. Prövningen skedde efter initiativ av Socialstyrelsen. Frågan var om förhållandena i ett enskilt landsting, vilka Socialstyrelsen hade bedömt som domstolstrots och trots mot omsorgslagen, var sådana att de kunde föranleda straffansvar för ledamöterna i omsorgsnämnden enligt bestämmelserna om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken. En redogörelse för de faktiska förhållandena liksom en analys av själva ansvarsfrågan finns i bilaga 2 till detta betänkande (bil. 2 punkt 7-9). I vilken utsträckning domstolstrots i samband med förvaltningsbesvär är straffbart enligt nämnda lagrum har inte prövats av domstol. Mot bakgrund av Riksåklagarens bedömning kan man dock utgå ifrån att det straffbara området är begränsat.

En objektiv förutsättning för tjänstefelsbrott är att ett åsidosättande av ett åliggande sker "vid myndighetsutövning". Beslut i ärenden som innefattar myndighetsutövning överklagas genom förvaltningsbesvär.

Bara i undantagsfall förekommer det att beslut som blir föremål för laglighetsprövning enligt reglerna i 10 kap. kommunallagen innefattar myndighetsutövning. HD har slagit fast att det inte var myndighetsutövning, när ledamöterna i en kommunstyrelse beslutade att verkställa ett fullmäktigebeslut för vilket en domstol i ett kommunalbesvärsmål hade förordnat om verkställighetsförbud. Målet gällde överskridande av den kommunala kompetensen (NJA 1988 s. 26). Domstolstrots i samband med mål om laglighetsprövning uppfyller bara undantagsvis nämnda objektiva rekvisit för tjänstefelsbrott. Även om så skulle vara fallet, blir frågan om kravet på uppsåt eller oaktsamhet verkligen kan anses uppfyllt och den enskilda handlingen eller underlåtenheten därmed straffbar. Man kan således utgå ifrån att domstolstrots i samband med kommunalbesvär inte är straffbart i praktiken.

Om och i vilken utsträckning vissa allvarligare former av lagtrots är straffbara enligt 20 kap. 1 § brottsbalken, har inte blivit föremål för domstols prövning. Det vi har anfört ovan om domstolstrots är också tillämpligt på lagtrots. Lagtrots kan således bedömas vara straffbart bara i begränsad omfattning.

Enligt 20 kap. 4 § brottsbalken kan en person som har valts till ett statligt eller ett kommunalt uppdrag med vilket följer myndighetsutövning skiljas från uppdraget, om personen har begått ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller däröver och genom brottet har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha uppdraget. Taget efter ordalydelsen avser bestämmelsen bara förtroendevalda som har uppdrag som medför myndighetsutövning, dvs. ledamöter i nämnder som ansvarar för specialreglerade uppgifter. Fullmäktige i kommuner och landsting befattar sig praktiskt taget aldrig med myndighetsutövning. Styrelsen har mera sällan uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Påföljden gäller därför främst för de förtroendevalda som är ledamöter i andra nämnder än kommunstyrelsen och landstingsstyrelsen. Någon praxis som belyser gränserna för tillämpningen av bestämmelsen finns inte.

Bland de allmänna straffbestämmelserna bör i detta sammanhang framhållas de om mutbrott (20 kap. 2 § brottsbalken) och om brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken), som gäller för de förtroendevalda i deras uppdrag i kommuner och landsting liksom för de anställda.

I vissa situationer kan straffansvar utkrävas av ledamöterna i en nämnd, om överträdelser av arbetsmiljö-, data- eller miljölagstiftningen har förekommit i någon verksamhet som lyder under nämnden. Vanligen faller dock i praktiken det faktiska ansvaret på en förvaltningschef eller någon annan anställd i arbetsledande ställning.

De förtroendevalda har inte något *disciplinansvar*. Bara de anställda har ett sådant ansvar. Detta ansvar regleras numera i allt väsentligt genom kollektivavtal.

Något särskilt reglerat *skadeståndsansvar* finns inte för de förtroendevalda. Övervägande skäl anses dock tala för att regeln om skadeståndsansvar för anställda i 4 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207) skall tillämpas analogt på ledamöter i kommunala nämnder. En förtroendevald kan liksom andra drabbas av skadeståndsansvar, om den förtroendevalde har begått ett brott vid vilket kommunen eller landstinget har åsamkats s.k. ren förmögenhetsskada.

I 9 kap. 17 § första stycket kommunallagen finns det en bestämmelse som anger ett skadeståndsansvar för de förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar, om de vägras ansvarsfrihet av fullmäktige. Omfattningen av detta ansvar är dock oklar (Om skadeståndsansvar se Paulsson m.fl. Den nya kommunallagen, 1993, s. 314-316).

2.3 JO:s och JK:s tillsyn

De förtroendevalda i nämnderna står under tillsyn av Riksdagens ombudsmän (JO), medan fullmäktige är undantagna från denna. Tillsynen avser lagligheten i nämndernas verksamhet. Tyngdpunkten i tillsynen är avsedd att ligga på den specialreglerade förvaltningen. Vid tillsynen skall beaktas de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas. Detta gäller också vid tillsynen över de anställda hos nämnderna.

JO kan i sina beslut kritisera förtroendevalda och anställda i kommuner och landsting, när de har varit försumliga. JO har befogenhet att som särskild åklagare väcka åtal mot förtroendevalda och anställda för tjänstefelsbrott.

Även Justitiekanslern (JK) utövar tillsyn över den kommunala förvaltningen. Förutsättningarna för denna tillsyn är i stort sett desamma som för den tillsyn som JO utövar.

2.4 Revisionsansvar

De förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar har enligt föreskrifter i 9 kap. 15 och 16 §§ kommunalagen ett revisionsansvar. Ansvaret är i första hand kollektivt men kan numera också utkrävas individuellt. En annan regel tyder på ett efterföljande skadeståndsansvar (9 kap. 17 §) vid vägrad ansvarsfrihet. Regelns räckvidd har inte belysts i rättspraxis och har såvitt känt inte heller fått någon praktisk tillämpning.

De anställda har inget eget revisionsansvar. De förtroendevalda är därför ansvariga inför fullmäktige för hur de anställda sköter sina upp-

gifter. I kommunallagen har detta gjorts tydligt genom att det i 9 kap. 7 § första stycket föreskrivs att revisorerna granskar "all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden", dvs. även den som de anställda har hand om. Revisionsansvaret är således heltäckande. Det är lika för alla nämnder och gäller även för fullmäktigeberedningar. Revisionsansvaret är den viktigaste formen av ansvar för de förtroendevalda.

Revisionsansvaret behandlar vi ytterligare i samband med våra överväganden och förslag om vidgade obligatoriska uppgifter för revisorerna (avsnitt 5.4).

2.5 Entledigande från förtroendeuppdrag i nämnder

Som sagts tidigare kan en domstol enligt de grunder som anges i 20 kap. 4 § brottsbalken entlediga förtroendevalda i kommuner och landsting från deras uppdrag. Enligt bestämmelser i 4 kap. 10 § kommunallagen får fullmäktige återkalla förtroendevaldas uppdrag i två fall. Det ena avser den förtroendevalde som fullmäktige har vägrat ansvarsfrihet, det andra den förtroendevalde som genom en dom som har vunnit laga kraft, har dömts för brott av samma svårhetsgrad som sägs i 20 kap. 4 § brottsbalken. Fullmäktige kan entlediga den förtroendevalde, även om domstolen inte har ansett att den förtroendevalde bör skiljas från uppdraget.

2.6 Politiskt ansvar

Man talar också om ett politiskt ansvar för de förtroendevalda i fullmäktige och nämnder. Detta är emellertid inte något ansvar i juridisk mening. Till det politiska ansvaret är inte några sanktioner knutna. Samhället ställer inte upp några regler för innehållet i detta ansvar och hur det skall utkrävas. Avgörande för om en valbar person skall nomineras och sedan bli vald till ledamot i fullmäktige är det förtroende som han eller hon har i sitt politiska parti och hos väljarna. Detta gäller också ledamöterna i styrelsen och övriga nämnder som ju inte väljs direkt av kommunmedlemmarna utan av fullmäktige. Tyngdpunkten i det politiska ansvaret ligger där gentemot fullmäktige och det politiska parti som den förtroendevalde representerar.

Gränsen mellan det politiska ansvaret och revisionsansvaret är inte skarp. Vilka frågor och ställningstaganden som är "politiska" är inte

alltid givet. Många gånger är viktiga beslut politiskt grundade, t.ex. prioriteringar mellan verksamheter eller inom en viss verksamhet. Revisorernas granskning omfattar därför också indirekt politiska förhållanden. Ett påpekande, en erinran eller en anmärkning från revisorerna kan rikta sig mot felbedömningar och missgrepp, där det politiska inslaget är framträdande. Fullmäktige är inte bundna till särskilda regler eller kriterier, när de tar ställning till frågan om ansvarsfrihet för en enskild ledamot eller samtliga ledamöter i en nämnd. De kan därvid låta det egna förtroendet för ledamoten eller ledamöterna väga tyngre än rent objektiva eller formella aspekter. Det finns således kopplingar mellan det politiska ansvaret, verksamhetsansvaret och revisionsansvaret. Även om det politiska ansvaret inte är ett ansvar i juridisk mening, kan det ha stor reell betydelse. Fullmäktigeledmöternas politiska ansvar har en grundläggande kommunaldemokratisk betydelse. (Om politiskt och juridiskt ansvar se Riberdahl, FT 1979 s. 119 och Nordström, FT 1980 s. 1).

2.7 Sammanfattning

Av den nu lämnade redovisningen framgår att de förtroendevalda i styrelsen och övriga nämnder har ett visst straffrättsligt ansvar som är knutet till uppdragen. I praktiken är det ledamöter i nämnder med obligatoriska uppgifter innefattande myndighetsutövning som har ett reellt sådant ansvar. Nämndledamöternas skadeståndsansvar är begränsat.

Det viktigaste ansvaret är revisionsansvaret som är lika för alla förtroendevalda oavsett nämnd. Vid vägrad ansvarsfrihet eller lagakraftvunnen dom för grövre brott kan fullmäktige rikta en sanktion mot en förtroendevald i form av återkallelse av sådana uppdrag som fullmäktig har valt honom eller henne till.

Ledamöterna i fullmäktige har ett obetydligt juridiskt ansvar. För dem är det politiska ansvaret helt dominerande.

3 Sanktionssystemet

De tvångsmedel som utgör reaktioner på icke rättsenligt handlande eller underlåtenhet brukar kallas för sanktioner. I svensk rätt förekommande sanktioner som kan riktas mot kommuner och landsting är skadestånd, vite och sanktionsavgifter. Mot de förtroendevalda som företrädare för kommuner eller landsting eller mot dem personligen kan sanktionerna straff, skadestånd och entledigande användas. Mot de kommun- och landstingsanställda kan förutom nämnda sanktioner också disciplinåtgärder, uppsägning och avskedande förekomma. De tre sistnämnda sanktionerna grundas i de allra flesta fall på bestämmelser i kollektivavtal.

I direktiven för vårt uppdrag sägs att möjligheten att införa ett personligt ansvar för de förtroendevalda bör övervägas men att ett sådant ansvar inte nödvändigtvis behöver ha formen av ett straffansvar. En sanktion som nämns i direktiven är personligt vite. Där hänvisas till att Svenska Kommunförbundet i sitt yttrande över betänkandet Kommunalbot föreslog att införandet av en sådan sanktion borde övervägas. Också JO har framhållit vite som en möjlig sanktion mot kommunalt domstolstrots (JO 1986/87 s. 297 ff.).

Indragning eller minskning av statsbidrag kan också betraktas som en sanktion från statens sida mot en kommun eller ett landsting. I 5 kap. 4 § förordningen (1991:1123) om statsbidrag till det offentliga skolväsendet m.m finns det regler om en sådan sanktion. Den kan tillgripas mot en kommun som åsidosätter sina författningsenliga skyldigheter i fråga om det offentliga skolväsendet eller i fråga om att tilldela vissa s.k. friskolor pengar för verksamheten. På anmälan av Skolverket kan regeringen besluta att en del av statsbidraget till en kommun skall hållas inne i avvaktan på rättelse. Om kommunen inte vidtar rättelsen, får regeringen förordna att bidraget skall minskas med det innehållna beloppet.

Genom en ändring i skollagen (1985:1100) som trädde i kraft vid den 1 januari 1993 har en ny kännbar sanktion införts som kan riktas mot kommunerna. Om en kommun grovt eller under längre tid åsidosätter sina skyldigheter enligt skollagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen, får regeringen ge kommunen föreskrifter. Regeringen får också vidta de åtgärder som behövs för att

avhjälpa bristen. Detta sker då på kommunens bekostnad. Kostnaderna för sådana åtgärder får staten kvitta mot pengar som staten annars skulle ha betalat till kommunen.

I det föregående avsnittet om de förtroendevaldas ansvar har det redovisats vilka sanktioner som kan riktas mot dem personligen. Vägrad ansvarsfrihet i samband med revision är inte i sig någon sanktion utan har karaktären av en "prickning" från fullmäktiges sida. Med den vägrade ansvarsfriheten som grund kan fullmäktige som sagts tidigare besluta att skilja den förtroendevalde från ett uppdrag som fullmäktige har valt honom eller henne till.

För en utförligare redovisning av förekommande sanktioner hänvisar vi till Kommunalansvarsutredningens betänkande (SOU 1989:64 s. 40-43, 46-50 och 71-78) och Paulsson m.fl. (s. 161-165). I fortsättningen går vi här bara närmare in på sanktionen vite.

3.1 Sanktionen vite

Vite är ett vanligt förekommande tvångsmedel i svensk rätt. Det finns offentligrättsliga och civilrättsliga viten. De senare kallas också för avtalsviten och fungerar som på förhand bestämda skadestånd i avtalsförhållanden, t. ex. entreprenadkontrakt. Från detta slags viten bortses i fortsättningen.

Av offentligrättsliga viten finns det två former, nämligen generellt vite och individuellt vite. Det generella vitet riktar sig till envar och fungerar ungefär som ett straff. Generella viten döms ut på samma sätt som böter. Numera är bestämmelser om sådant vite ovanliga. Även från denna form av vite bortses i det följande.

Det individuella vitet är en påföljd i form av ett penningbelopp som skall betalas till staten. Påföljden fastställs i ett beslut av en förvaltningsmyndighet eller en domstol och bestäms i förväg att drabba en eller flera i beslutet namngivna fysiska eller juridiska personer, om dessa inte åtlyder ett föreläggande eller ett förbud som upptas i beslutet. Föreskriften om vitet skall till sitt innehåll vara anpassad till adressatens personliga förhållanden och andra omständigheter som råder vid beslutstillfället. Gemensamt för alla slags viten är att det i princip krävs ett uttryckligt författningsstöd för att de skall få utsättas. Bestämmelser om befogenhet att använda vitespåföljden anses böra tolkas restriktivt. I ett mycket stort antal författningar finns det regler om individuellt vite. Som huvudregel gäller enligt rättspraxis att viten och straff inte får förenas (se härom Lavin, Viteslagstiftningen, en kommentar, s. 81-89).

I lagen (1985:206) om viten (viteslagen), finns det gemensamma bestämmelser för vite som sanktion. De flesta föreskrifterna gäller dock

individuellt vite. Bestämmelser i andra författningar tar över reglerna i viteslagen, om de avviker från dessa. Brottsbalken och bötesverkställighetslagen (1979:189) innehåller också regler om viten. I princip gäller för viten detsamma som för indrivning och förvandling av böter. Föreskrifter om förbud mot förvandling av viten finns det dock i många författningar.

Individuellt vite brukar delas in i förfarandeviten eller processuella viten och materiella viten. Förfarandeviten är sådana viten som myndigheterna använder för att kunna genomföra handläggningen av sina ärenden, t. ex. inställelse till förhör, avgivande av förklaringar eller upplysningar och avlämnande av självdeklaration. I många författningar finns det särbestämmelser som gäller förfarandeviten. I detta sammanhang är dessa viten av mindre intresse. Materiella viten används av myndigheterna för att de beslut genom vilka ärendena avgörs skall bli genomförda eller respekterade.

Viteslagen omfattar viten som får utsättas enligt lag eller annan författning (1 § första stycket), dvs. praktiskt taget alla förekommande viten. De grundläggande föreskrifterna om vitesföreläggandets innehåll finns i 2 och 3 §§. Adressater skall vara en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer. Tidpunkten eller tidsfristen för den förelagda åtgärden måste framgå. Adressaten måste ha faktisk och formell möjlighet att efterkomma det han åläggs (2 §). Vitesföreläggandet måste delges adressaten (2 § fjärde stycket).

Viteslagen innehåller en allmän föreskrift om hur vitesbeloppet skall bestämmas (3 §). Myndigheten skall avpassa beloppet dels till adressatens betalningsförmåga och ekonomi, dels till det motstånd som adressaten bedöms resa mot att åtlyda beslutet i ärendet. Det anses inte nödvändigt att närmare utreda adressatens ekonomiska förhållanden. Viss schablonisering är tillåten och tillämpas av myndigheterna, särskilt när adressaterna är många. I en hel del författningar finns det avvikande regler om adressaten och framförallt om bestämningen av beloppet. Därvid förekommer latituder. Ibland anges bara ett maximibelopp. Ibland är bedömningen friare än enligt viteslagen, t.ex. "belopp som finnes behövligt" som i 2 kap. 15 § första stycket utsökningsbalken. Myndigheterna är bundna av de särskilda föreskrifterna i andra författningar. Har vitet flera adressater, måste ett belopp fastställas för var och en av dem. Solidariskt vitesansvar får således inte förekomma.

Viteslagen medger också att vite får sättas ut som s.k. löpande vite. Det innebär att myndigheten i det ursprungliga föreläggandet bestämmer att ett visst belopp skall förfalla med jämna mellanrum, så länge föreläggandet inte följs. Är det fråga om ett förbud, kan sanktionen utformas så, att vitesbeloppet förfaller varje gång adressaten överträder förbudet (4 §).

Länsrätten prövar frågan om utdömande av viten som regel efter ansökan av den myndighet som har satt ut ett vite. Behörig domstol är länsrätten i det län där myndigheten finns. Om beslutet att utsätta vite har överklagats, görs ansökan av den myndighet som ursprungligen beslutade om vitet (6 §). Frågor om utdömande av vissa viten handläggs inte av länsrätten utan av allmän domstol. Så prövar t.ex. tingsrätt frågor om utdömande av bl.a. generella viten och viten som syftar till att säkerställa enskilda anspråk (7 §). Beträffande ordningen för handläggningen vid allmän domstol förskrivs att denna skall ske enligt de regler om brottmål i rättegångsbalken vilka avser brott som inte kan föranleda svårare straff än böter.

Om ändamålet med vitet har förfallit, skall domstolen inte döma ut vitet. Denna regel tillämpas om den föreskrivna prestationen av en eller annan anledning blivit obehövlig. Ändamålet med vitet anses dock inte ha förfallit enbart därför att adressaten fullgjort prestationen efter den utsatta tiden. Beslutsmyndigheten kan själv återkalla vitesföreläggandet, när den anser att vitet inte längre behövs. Vitet får jämkas, om det finns särskilda skäl för det (9 §).

3.1.1 Kommun och landsting som adressater för vite

Rättsläget anses oklart beträffande i vilken utsträckning vitesföreläggande kan eller bör riktas mot offentligrättsliga juridiska personer (jfr Lavin, Offentligrättsligt vite I s. 96). I synnerhet gäller detta staten. Undantagsvis förekommer det direkta föreskrifter om att en kommun kan vara adressat för vite, t.ex i lagen (1964:63) om kommunal beredskap och lagen (1970:390) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. Vissa författningar innehåller ett uttryckligt förbud att förelägga en kommun vite, t.ex. taxeringslagen (1990:324) och fastighetstaxeringslagen (1979:1152). I praxis finns det genom åren många exempel på att vite har satts ut med kommuner som adressater, när de uppträder som privaträttsliga subjekt, t.ex. som fastighetsägare. När en myndighet har ägt förelägga en kommun vite, har det i vissa fall gällt kommunens offentligrättsliga verksamhet. Att viteshotet används mot offentligrättsliga juridiska personer är dock numera ovanligt (Lavin, Viteslagstiftningen s. 36 f). Det främsta skälet till detta är sannolikt att man utgår från att en kommun eller ett landsting skall efterkomma andra myndigheters förelägganden. Det är också svårare att finna kriterier för att bestämma vitesbeloppets storlek för kommuner och landsting än för privata företag och fysiska personer.

En kommun är en juridisk person och ett sammanhållet rättssubjekt. Den kan visserligen företrädas av nämnderna inom ramen för deras verksamhetsområden. Men nämnderna är inga självständiga rättssubjekt.

Viten utsätts därför med kommunen som adressat och inte med den ansvariga nämnden. Vad gäller privaträttsliga juridiska personer är det förenligt med viteslagen att rikta viten mot företrädare för sådana, t. ex. ledamöter i styrelsen för ett aktiebolag. Det är också möjligt att samtidigt sätta ut viten både med den juridiska personen som sådan och med företrädare för denna som adressater.

Det får antas inte vara lagligen möjligt att samtidigt förelägga en kommun och den ansvariga nämnden hos kommunen viten i ett ärende. Ett vitesföreläggande kan däremot inte bedömas som felaktigt, om det riktas mot den ansvariga nämnden i ett ärende. Nämnden företräder ju kommunen i ärendet. Nämnden kan dock inte förpliktas att betala vitet, om detta döms ut. Betalningsskyldigheten får åläggas den juridiska personen, dvs. kommunen. Ledamöterna i en kommunal eller landstingskommunal nämnd har inte något personligt ansvar för nämndens åligganden utöver revisionsansvaret. De har inte heller något personligt betalningsansvar för kommunens åtaganden eller skyldigheter vare sig generellt eller inom den egna nämndens verksamhetsområde. Att rikta personliga vitesföreläggande mot ledamöterna i en kommunal nämnd kan därför i dag inte vara lagligt.

4 Verkställighet av förvaltningsdomar i mål om sociala rättigheter

4.1 Allmänt om verkställighet av förvaltningsdomar

Handikapputredningen har som framhållits inledningsvis (avsnitt 1.3.1) bedömt att utsökningsbalken i dess nuvarande utformning ger kronofogdemyndigheterna möjlighet att genom att sätta ut vite framtvinga att kommuner och landsting verkställer domar av förvaltningsdomstolar i vilka sociala rättigheter slås fast. Om vitesföreläggande inte är en framkomlig väg, menar utredningen att en lagändring bör göras så att vitespåföljden kan användas. Utredningen åberopar för sin ståndpunkt en dom av en länsrätt från år 1989 som gällde rätt till särskild omsorg i form av boende i gruppbostad och i vilken domstolen uttalat att verkställighet av domen kunde begäras hos kronofogdemyndigheten. I propositionen med förslag till LSS och i socialutskottets betänkande med anledning av propositionen har frågan också uppmärksammats, vilket har redovisats tidigare (avsnitt 1.3.2).

Utsökningsbalken är tillämplig på verkställighet av domar och andra exekutionstitlar som "innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse" (1 kap. 1 §). Domar av förvaltningsdomstolar utgör enligt 3 kap. 1 § utsökningsbalken exekutionstitlar. Sådana domar kan således i princip läggas till grund för verkställighet enligt utsökningsbalkens regler.

Reglerna om verkställighet i utsökningsbalken avser i första hand förpliktelser som rör fast eller lös egendom. Indirekt kan verkställigheten också rikta sig mot en person, t.ex. vid avhysning av en hyresgäst som vägrar att lämna en lägenhet som skall utrymmas. Förpliktelser som omedelbart tar sikte på någons person har ansetts falla utanför (jfr Gregow, Utsökningsrätt, 2:a uppl., 1990, s. 22). Verkställighet av domar om frihetsberövanden och om vårdnaden av barn och umgängesrätt med barn hör exempelvis inte till utsökningsbalkens tillämpningsområde.

Den vanligaste förpliktelsen som kan verkställas exekutivt är betalningsskyldighet. Den ordinära formen för verkställighet är utmätning. Förfarandet regleras i 4-14 kap. utsökningsbalken (se vidare om utmätning Gregow a.a.s. 21-25). Domar om sociala rättigheter som avser betalningsförpliktelser såsom socialbidrag eller annat ekonomiskt bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620) är direkt verkställbara. Utmätning kan användas mot såväl fysiska som juridiska personer. Utsökningsbalken innehåller i och för sig inga särregler för kommuner och landsting som gäldenärer. Däremot finns det sådana regler, när dessa juridiska personer är borgenärer. Det råder dock delade meningar i fråga om möjligheten till utsökning i kommunal egendom (se å ena sidan Riberdahl, SvJT 1992 s. 215 f. och å andra sidan Lindquist-Losman, 1991 års kommunallag, s. 128). Frågan har inte blivit föremål för domstols prövning. Vår utgångspunkt är att kronofogdemyndigheten kan vidta tvångsåtgärder mot kommuner och landsting. Enligt utsökningsbalkens regler kan dock vite inte användas för att genomdriva att en betalningsskyldighet fullgörs.

I detta sammanhang tilldrar sig utsökningsbalkens bestämmelser om "annan verkställighet" det största intresset. De finns i 16 kap. och gäller främst avhysning (1-9 §§). Där finns också föreskrifter om "verkställighet i andra fall" (10-12 §§). I 12 § sägs nämligen att verkställighet som inte avser kvarstad sker genom att kronofogdemyndigheten förelägger svaranden att fullgöra det som åligger honom eller att iaktta ett förbud eller annan föreskrift. Myndigheten kan sätta ut vite för att genomdriva verkställigheten (2 kap. 15 § första stycket utsökningsbalken). Som framhållits tidigare finns ingen beloppsgräns angiven utan vitet får sättas till det belopp som "finnes behövligt". I övrigt är viteslagens regler om beloppsbestämningen tillämpliga (jfr avsnitt 3.1). Talan mot ett beslut om att sätta ut vite med stöd av utsökningsbalken förs hos hovrätt, medan talan om att döma ut vite förs hos tingsrätt (18 kap. 1 och 6 §§ utsökningsbalken).

Det finns också en föreskrift i 16 kap. 3 § utsökningsbalken om att en avhysning skall genomföras så, att skälig hänsyn tas till såväl sökandens intresse som svarandens situation. Föreskriften anses tillämplig även på andra förfaranden som hör under "annan verkställighet" enligt 16 kap. utsökningsbalken.

Allmänt sett bör en domstol inte i en exekutionstitel meddela föreskrifter om verkställigheten (Gregow a.a.s. 300). Om en sådan föreskrift lämnas, gäller den i första hand. Enligt 16 kap. 12 § tredje stycket utsökningsbalken hindrar dock inte en föreskrift i en exekutionstitel att verkställigheten genomförs på ett annan sätt, om det behövs. Kronofogdemyndigheten har, förutom att göra den nämnda avvägningen mellan parternas intressen, att också se till att den mot vilken en tvångsåtgärd vidtas inte utsätts för ett längre gående ingrepp eller åsamkas

större skada än som är nödvändigt för att genomföra verkställigheten (jfr JO 1969 s. 328). Kronofogdemyndigheten har både befogenheter och skyldigheter att bestämma om verkställigheten. Det är således inte fråga om ett osjälvständigt genomförande av det som har föreskrivits i en exekutionstitel. Kronofogdemyndighetens egna beslut utgör inte exekutionstitlar i utsökningsbalkens mening (Gregow a.a.s. 52).

4.2 Verkställighet av domar i omsorgsmål

I omsorgsmål ankommer verkställigheten av domar i första hand på den nämnd inom landstinget eller kommunen som ansvarar för omsorgsverksamheten. Enligt 20 § omsorgslagen gäller bl.a. domar som bekräftar en rätt till särskild omsorg omedelbart, likaså sådana beslut av den ansvariga nämnden. Länsrätten eller kammarrätten kan dock förordna att dess beslut skall gälla först sedan det har vunnit laga kraft. Vid omsorgslagens tillkomst behandlades frågan om tvångsverkställighet inte alls.

4.2.1 Ett aktuellt avgörande av Högsta domstolen

Frågan om tvångsverkställighet av länsrättsdomar om rätt till särskilda omsorger har, såvitt vi funnit, hittills aktualiserats i tre fall. Detta skedde under år 1991 och 1992. I två av dem, vilka avsåg plats i gruppbostad, bedömde kronofogdemyndigheterna i Kalmar län respektive Värmlands län domen som verkställbar och förelade vederbörande landsting, inte dess omsorgsnämnd, vid vite av 100 000 kr att senast vid en viss angiven tidpunkt tillhandahålla den särskilda omsorgen. Båda besluten överklagades. Såväl Göta hovrätt som prövade beslutet av myndigheten i Kalmar län som Hovrätten för Västra Sverige som prövade beslutet av myndigheten i Värmlands län fastställde respektive kronofogdemyndighets beslut. I det tredje fallet, som avsåg särskild omsorg i form av logopedinsatser, avslog Kronofogdemyndigheten i Södermanlands län sökandens begäran om verkställighet och vitesföreläggande. Även detta beslut överklagades. I motsats till de två andra hovrätterna fann Svea hovrätt den aktuella länsrättsdomen inte verkställbar och fastställde avslagsbeslutet. Svea hovrätts och Göta hovrätts avgöranden överklagades till HD. Prövningstillstånd meddelades i båda ärendena.

HD har avgjort det mål som gällde verkställighet av domen av Länsrätten i Kalmar län. I domen som gavs den 3 februari 1992 förordnade länsrätten att en person, VL, hade rätt till särskild omsorg i form av boende i gruppbostad för vuxna. Rätten anförde i domskälen att

VL tillhörde den krets av personer som omfattas av 1 § omsorgslagen, att VL:s rätt till angiven omsorg inte påverkades av att landstinget inte hade någon gruppbostad tillgänglig samt att det ålåg landstinget att vidtaga erforderliga åtgärder för att utan dröjsmål uppfylla den förpliktelse som åvilade landstinget gentemot VL. Vidare uttalade domstolen att frågan om var VL skulle beredas plats var en verkställighetsfråga som inte kunde prövas i målet.

Kronofogdemyndigheten uttalade i sitt beslut att länsrättens dom måste anses innefatta ett åläggande att utan dröjsmål fullgöra en förpliktelse och att utsökningsbalken därmed var tillämplig ifråga om verkställigheten av domen. Landstinget förelades att tillhandahålla en plats i grupphem inom drygt sex månader. Av beslutet framgår inte hur vitesbeloppet 100 000 kr har bestämts. Göta hovrätt lämnade utan någon närmare motivering besvären över kronofogdemyndighetens beslut utan bifall.

HD meddelade sitt avgörande i beslut den 19 mars 1993 (nr SÖ 156). Med ändring av hovrättens beslut upphävde HD kronofogdemyndighetens beslut och lämnade VL:s ansökan om verkställighet utan bifall. I principfrågan uttalade HD att det av 3 kap. 1 § utsökningsbalken följer att en dom av en förvaltningsdomstol kan utgöra en exekutionstitel och att en grundläggande förutsättning för att domen skall få verkställas enligt 1 kap. 1 § utsökningsbalken är att den innefattar en betalningsskyldighet eller en annan förpliktelse. HD slog därefter fast att utsökningsbalken är tillämplig på en dom av en förvaltningsdomstol enligt omsorgslagen under förutsättning att domen i det enskilda fallet innefattar en förpliktelse i den mening ordet har i utsökningsbalken.

Beträffande länsrättens dom konstaterade HD att det i denna hade bestämts att VL hade rätt till sådan särskild omsorg som anges i 4 § första stycket 5 omsorgslagen (gruppboende), att landstinget enligt den lagen skulle svara för att VL fick denna särskilda omsorg men att det i domen "inte närmare preciserats när eller var denna särskilda omsorg skall tillhandahållas" VL. Domen kunde därför enligt HD inte anses innefatta en förpliktelse i den mening som ordet har i utsökningsbalken.

Av domstolens fem ledamöter var två skiljaktiga beträffande motiveringen. Enligt deras mening avser utsökningsbalkens regler om verkställighet i princip endast förpliktelser som rör egendom, bl.a. betalningsförpliktelser. Förpliktelser som omedelbart tar sikte på någon person faller däremot utanför utsökningsbalkens tillämpningsområde. En förpliktelse som en domstol ålägger ett landsting enligt omsorgslagen syftar till att tillgodose individuella behov hos den utvecklingsstörde. Utsökningsbalken var därför inte tillämplig på länsrättens dom.

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 förvaltningsmyndigheter 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 handha 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 av sådana. Den nu fastslagna ordningen kan ifrågasättas från såväl principiella som praktiska utgångspunkter. Vi återkommer till detta i det följande (avsnitt 5.10)

Prejudikatsvärdet i HD:s beslut får anses osäkert med hänsyn till den redovisade skiljaktiga meningen och till den relativt knapphändiga motiveringen. Om HD kommer att i sak pröva frågan om verkställigheten av den tidigare nämnda domen av Länsrätten i Södermanlands län, vilken avser rätt till särskild omsorg i form av logopedinsatser, och HD också i en annan sammansättning gör motsvarande bedömning, blir rättsläget helt klarlagt. Vår utgångspunkt är dock att förvaltningsdomar som bekräftar laglig rätt till särskilda omsorger samt andra former av stöd, service och hjälp numera är verkställbara.

4.2.2 Domstolarnas föreskrifter om verkställighet av domar i omsorgsmål

Som framgått ovan är en förutsättning för att utsökningsbalken skall bli tillämplig på verkställigheten av domar i omsorgsmål att domstolen i varje särskilt fall närmare preciserar den förpliktelse som landstinget eller kommunen åläggs. Av HD:s beslut följer att det inte är tillräckligt att domstolen slår fast att en rätt till särskild omsorg föreligger, utan att

det också krävs att domstolen anger när eller var den aktuella omsorgen skall tillhandahållas. Taget efter ordalydelsen skulle beslutet innebära att det är en tillräcklig precisering att en domstol föreskriver **antingen när** den aktuella omsorgen skall tillhandahållas **eller var** detta skall ske.

Fråga är emellertid, hur långt domstolarnas befogenheter att lämna föreskrifter om verkställigheten sträcker sig. Länsrätten anförde i den aktuella domen att frågan om var grupphemsplats skulle erhållas var en verkställighetsfråga som inte kunde prövas i målet. Domstolen har stöd för sin ståndpunkt i förarbetena till omsorgslagen och i Regeringsrättens praxis (jfr RÅ 1988 ref. 40).

I sitt beslut går HD inte direkt in på frågan i vilken omfattning länsrätten hade befogenhet att lämna föreskrifter om verkställigheten. Avsaknaden av en precisering i länsrättens dom beträffande när eller var den särskilda omsorgen skulle tillhandahållas sägs innebära att domen inte kan anses innefatta någon förpliktelse i utsökningsbalkens mening. Av detta kan man sluta sig till att HD har ansett länsrätten i varje fall ha befogenhet att lämna nämnda föreskrifter om verkställigheten.

I förarbetena till utsökningsbalken (prop. 1980/81:8 s. 800-802) uttalas om verkställighet enligt 16 kap. 12 § utsökningsbalken att en domstol eller en myndighet som ålägger en förpliktelse inte lämpligen bör ge föreskrifter som gäller själva verkställigheten men att, om en sådan föreskrift lämnas, så skall den gälla i första hand. Det framhålls vidare att kronofogdemyndigheten bör frångå föreskriften, om det finns behov av det, t.ex. vid ändrade förhållanden (jfr Gregow a.a. s. 300). Detta följer för övrigt direkt av en bestämmelse i paragrafens tredje stycke. För tillämpningen av nämnda bestämmelser i utsökningsbalken finns inte ytterligare ledning att få vare sig i rättspraxis eller doktrin, utöver det nu aktuella beslutet av HD. Att en domstol föreskriver inom vilken tid en förpliktelse skall fullgöras, framstår som naturligt från utsökningsrättslig synpunkt. Detsamma måste i många fall också gälla var fullgörandet skall ske. En dom som bara slår fast att en rättighet föreligger ger ju ingen ledning för verkställigheten. Det kan också leda till att verkställbarheten hos en sådan dom sätts ifråga.

I omsorgsmål ankommer givetvis i första hand verkställigheten på den ansvariga nämnden i landstinget eller kommunen. Kronofogdemyndighetens befattning med verkställigheten är beroende av initiativ från den eller de berättigade personerna. Av betydelse för verkställigheten är den rättighetsbedömning enligt omsorgslagen som förvaltningsdomstolarna gör och de befogenheter som de har att styra utformningen av de särskilda omsorgerna och verkställigheten av sina beslut. HD:s beslut måste därför ses också mot bakgrund av den tolkning och tillämpning som givits omsorgslagen i rättspraxis.

Som en bilaga till detta betänkande har vi, utan eget ställningstagande, lagt en promemoria, rubricerad "Om verkställighet av förvaltningsdomstols dom i omsorgsmål", (bilaga 2). I promemorian redovisas ingående gällande rätt och föreliggande problem på området. Den har upprättats på Socialstyrelsens uppdrag av f.d. lagmannen Bertil Wennergren och ingår i materialet i det tidigare nämnda ärendet (avsnitt 1.3.1) om tjänstefelsprövning som styrelsen anhängiggjorde hos Riksåklagaren. Promemorian har tillkommit före HD:s beslut som således inte har beaktats i den. En utgångspunkt i promemorian är dock att domar i omsorgsmål är i princip verkställbara. För en närmare redovisning av omsorgslagens bestämmelser, förarbetena till dessa och rättspraxis liksom en analys av rättsläget hänvisar vi till bilaga 2.

Förvaltningsdomstolarna bör enligt förarbetena till omsorgslagen inte gå närmare in på utformningen av de särskilda omsorger som de förklarar enskilda vara berättigade till och de skall ta hänsyn till de resurser som huvudmannen faktiskt har att tillhandahålla en aktuell omsorg. Meningen synes ha varit att domstolarna sedan de slagit fast att rätt till en omsorg föreligger i första hand skulle återförvisa ärendena till vederbörande huvudman och inte gå in närmare på verkställigheten (prop. 1984/85:176 s. 78). Regeringsrätten har i en omskriven dom förklarat att det förhållandet att ett landsting inte hade tillgång till någon plats i gruppbostad inte påverkade den utvecklingsstördes rätt till denna särskilda omsorg. Domstolen lämnade därvid inte några egentliga direktiv för verkställigheten utan gjorde ett allmänt uttalande om landstingets förpliktelser samt konstaterade därefter, att vilka åtgärder som krävdes och hur dessa skulle utföras var verkställighetsfrågor som inte skulle prövas i målet (RÅ 1988 ref. 40). Denna dom analyseras ingående i bilaga 2 (punkterna 1, 4 och 6).

I en senare dom har regeringsrätten prövat om det var förenligt med omsorgslagens krav att bereda en utvecklingsstörd korttidsvistelse på en ort, belägen 4,5 mil från dennes hem. Placeringen var betingad av resursbrist. Domstolen tog hänsyn till denna och att omsorgen därför inte kunde ges på den nivå som klaganden hade begärt. Att domstolen gick in på frågan om var omsorgen skulle tillhandahållas berodde på att klagandens talan avsåg just placeringen. Rätten till ifrågavarande omsorg prövades inte i målet (RÅ 1992 ref. 46). Att Regeringsrätten gick in på en bedömning av omsorgens kvalitet stämmer med ett uttalande av Lagrådet vid omsorgslagens tillkomst (prop. 1984/85:176 s. 123 f.).

För att fullständiga redovisningen av praxis bör det också nämnas att Regeringsrätten i ett icke enhälligt pleniavgörande har bedömt frågan om ett landstings bristande resurser contra kvaliteten på en tillhandahållen särskild omsorg. Målet gällde dock i första hand tillämpningen av lagen (1985:569) om införande av omsorgslagen (RÅ 1988 ref. 124).

Länsrätten i Kalmar län har i en senare dom i ett omsorgsmål den 28 maj 1993 givit längre gående föreskrifter för verkställigheten än i den dom som har redovisats ovan. Målet gällde boende i gruppbostad och samma person som i det målet. Länsrätten förpliktade landstinget att utan dröjsmål vidta erforderliga åtgärder för att tillhandahålla den särskilda omsorgen och att detta skulle ske i Oskarshamns centralort. Domstolen hänvisade därvid inte till HD:s beslut utan åberopade sig på omsorgslagens bestämmelser, bl.a. de som ger uttryck för den s.k. närhetsprincipen. Domstolen anförde i domskälen Regeringsrättens nämnda dom från 1992 som exempel på tillämpningen av den principen. I det överklagade beslutet hade landstingets social- och omsorgsnämnd beslutat att erbjuda en gruppbostad i Högsby, ca 40 km från klagandens bostad i föräldrahemmet. Länsrättens prövning avsåg således uteslutande kvaliteten hos den ifrågavarande omsorgen. Rätten till boende i gruppbostad hade domstolen redan slagit fast i den tidigare domen som blev föremål för verkställighetsprövning. Föreskriften, att den särskilda omsorgen skall tillhandahållas i Oskarshamns centralort, får anses tillräcklig för att kunna grunda verkställighet enligt de krav som HD har ställt upp i sitt beslut. I fråga om tiden för fullgörandet har länsrätten använt samma formulering som i den första domen, nämligen "utan dröjsmål". Detta borde i sig inte vara en tillräcklig precisering. Fråga är dock som sagts tidigare, om HD:s beslut skall läsas så, att det för att uppfylla kravet på en förpliktelse i UB:s mening räcker att domstolen antingen anger var eller när en förpliktelse skall fullgöras.

Att domstolen vid prövningen av omsorgsmål skall ta hänsyn till huvudmannens resurser och att utformningen av en omsorg bör ankomma på vederbörande nämnd uttalas som sagts nyss i förarbetena till omsorgslagen. Detta framgår dock inte av lagtexten. Vilka befogenheter som domstolarna skall anses ha att styra utformningen och därmed verkställigheten i omsorgsmål beror därför av vilken hänsyn man tar till lagmotiven. Att domstolarna inte har någon skyldighet att ge föreskrifter för verkställigheten är däremot klart. Domstolarna är erfarenhetsmässigt inte heller benägna att i sina domar gå in på verkställighetsfrågor (jfr bil. 2, punkt 10). Som framgår av Lagrådets uttalande vid lagens tillkomst (prop. 1984/85:176 s. 123 f.) måste en domstol givetvis pröva utformningen av en särskild omsorg, när ett överklagat beslut avser den frågan.

Av framställningen ovan framgår att HD:s beslut inte är förenligt med motiven till omsorgslagen. Det överensstämmer inte heller med Regeringsrättens praxis. HD har ju som krav för verkställbarhet angivit att det i länsrättsdomen skulle ha föreskrivits var eller när den särskilda omsorgen skulle tillhandahållas. Domen avsåg enbart rätten till den särskilda omsorgen, inte utformningen av omsorgen. Om domar i omsorgsmål som HD har slagit fast är verkställbara, synes däremot inte

invändningar från utsökningsrättsliga synpunkter kunna resas mot de uppställda kraven.

I bilaga 2 konstateras det att omsorgslagen inte ger tillräcklig ledning om domstolarnas uppgifter och befogenheter att bestämma om de särskilda omsorgernas utformning och att ge föreskrifter om verkställigheten av domar i omsorgsmål. Detta är en brist i lagstiftningen. LSS som ersätter omsorgslagen fr.o.m. 1 januari 1994 medför ingen förbättring i detta hänseende. I propositionen med förslag till den nya lagen görs nära nog identiska uttalanden som i motiven till omsorgslagen, vilka har redovisats ovan (prop. 1992/93:159 s. 189 f.).

I propositionen tas inte ställning i verkställighetsfrågan. I stället hänvisas till Lokaldemokratikommitténs uppdrag att lägga fram förslag om ett sanktionssystem för att motverka bl.a. domstolstrots. Föredraganden uttalar att det är lämpligast att frågan om formerna för att framtvinga verkställighet övervägs av kommittén. Detta sker dock med betoning av handikapputredningens förslag och uppfattning i frågan. Verkställighet genom kronofogdemyndighetens försorg och möjligheten att i det sammanhanget använda sanktionen vite mot kommuner och landsting synes därför vara den lösning som föredraganden i första hand tänkt sig. Som framgått följer det av HD:s beslut att sådan verkställighet är möjlig. Beslutet meddelades en dryg månad efter det att propositionen hade lagts fram.

4.3 Verkställighet av domar i biståndsmål

Som vi har framhållit ovan får HD:s beslut i fråga om verkställigheten av domar i omsorgsmål betydelse för verkställigheten av domar i andra mål, där rättighetslagar har tillämpats. Socialtjänstlagen (SoL) beskrivs som en utpräglad ramlag som är målinriktad. Trots detta har den också karaktär av rättighetslag i den del lagen tillerkänner den enskilde rätt till bistånd. (Om "rättighetslagar" se SOU 1990:19 s. 255-261, Holmberg, Sociala rättigheter - mål och medel, FT 1990 s. 195, Riberdahl, Rättighetslagar och kommunal självstyrelse, FT 1993 s. 153 och avsnitt 5.9.1).

Enligt 6 § socialtjänstlagen har den enskilde rätt till bistånd av ansvarig nämnd för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på ett annat sätt. Genom biståndet skall den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så, att det stärker den enskildes resurser att leva ett självständigt liv. Det kan således utgöra dels försörjningsstöd, dels annat bistånd. Nämndens beslut om bistånd kan överklagas till länsrätten enligt 73 § samma lag. Det är fråga om s.k. förvaltningsbesvär, vilket innebär att domstolens

prövning är allsidig. Den avser både ett besluts laglighet och lämplighet. Frågor om bistånd enligt socialtjänstlagen kan också bli föremål för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen. Som nämnda uttryck anger är vid en sådan prövning en prövning av beslutens lämplighet utesluten. Gränsdragningen mellan de båda besvärsinstituten är problematisk.

Förvaltningsdomar är som sagts tidigare i princip verkställbara. En dom som slår fast rätt till bistånd för en enskilds försörjning (socialbidrag), enligt 6 § SoL får anses innefatta en betalningsförpliktelse för vederbörande kommun. Om en sådan dom har formen av fastställelsedom eller fullgörelsedom, saknar därvid betydelse. Domens innebörd och inte utformningen av den är avgörande för om den är verkställbar eller ej (jfr bil. 2). Domar som berättigar enskilda till socialbidrag är således verkställbara enligt utsökningsbalkens regler, såvida det inte i det enskilda fallet klart framgår att avsikten har varit att domen inte skall kunna ligga till grund för verkställighetsåtgärder. Detsamma gäller domar som berättigar till annat bistånd, dvs. sådant bistånd som avser "den enskildes livsföring i övrigt", om biståndet utgör ett kontantstöd eller annars är av direkt ekonomisk natur. Det är inte känt, om tvångsverkställighet av domar som slår fast enskildas rätt till ekonomisk hjälp har aktualiserats. Möjligheten till sådan verkställighet föreligger sedan länge och har således inte klargjorts genom HD:s omtalade beslut.

Enligt HD:s avgörande är inte bara domar som rör egendom utan också domar som tar sikte på en enskilds person verkställbara. Domar som berättigar en enskild till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen och som inte är ekonomiskt utan som syftar till att tillgodose andra individuella behov är också i princip verkställbara. För att en viss dom skall vara verkställbar krävs dock att den innefattar en förpliktelse i utsökningsbalkens mening.

Vad bistånd skall omfatta och vad som krävs för att rätt till bistånd skall föreligga är inte beskrivet närmare i socialtjänstlagen. Även regleringen av rättigheten till bistånd har således ramlagskaraktär. I propositionen om socialtjänsten (prop. 1979/80:1) motiverades detta med den helhetssyn som skulle prägla det framtida sociala arbetet och med svårigheterna att utforma lagen så, att den blev både heltäckande och preciserad vad gäller rätten till bistånd. Syftet med ramlagen var att ge kommunerna möjligheter att anpassa insatserna efter lokala önskemål och behov (a.prop.s. 185). Önskvärdheten av en så enhetlig bedömning som möjligt av rätten till bistånd betonades också. Lagstiftaren har överlämnat till kommunerna att tolka innebörden i uttrycket "livsföring i övrigt" och att fastställa vad som är "skälig levnadsnivå" men samtidigt litat till att domstolarna och tillsynsmyndigheterna skulle sörja för att det inte blev oacceptabelt stora skillnader i tolkningen och tillämpningen av lagen. Genom rättspraxis har rätten till bistånd konkretiserats i viss

utsträckning. Regeringsrätten har i sina avgöranden dock lagt stor vikt vid den enskildes livsbetingelser och individuella behov. Särskilt när det gäller "livsföringen i övrigt" medför detta att avgörandena många gånger inte är egentliga prejudikat som kan läggas till grund för en allmän tillämpning (jfr Riberdahl FT 1993 s. 156).

Mot bakgrund av att 6 § socialtjänstlagen är så allmänt hållen borde förvaltningsdomstolarna rimligen ha vidare befogenheter att bestämma om utformningen av bistånd i form av stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen än de har att bestämma om utformningen av särskilda omsorger enligt den mera precisa omsorgslagen. Om en viss dom är verkställbar, beror som understrukits tidigare dock på hur konkret förpliktande den är.

Det som har anförts nu avser prövningen av förvaltningsbesvär. Ett beslut om bistånd kan också prövas i den för laglighetsprövning bestämda ordningen. Avgörande för vilken ordning som skall gälla för prövningen av ett visst kommunalt beslut är i första hand, om det är biståndsreglerna i socialtjänstlagen som har tillämpats eller kommunens egna regler. Hur den enskilde utformar sin anhållan om bistånd har stor betydelse. Begär han eller hon uttryckligen bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen medför detta vid prövningen i kommunen att socialtjänstlagen tillämpas av kommunen och därmed att ett senare överklagande utgör förvaltningsbesvär. I detta sammanhang saknas anledning att gå in ytterligare på den komplicerade gränsdragningen mellan de båda besvärsformerna (Se härom SOU 1993:30 s. 303-305 och Petersén a.a.s. 41-43 samt bilaga 2).

En laglighetsprövning utmynnar i att domstolen antingen avslår de anförda besvären eller upphäver det överklagade beslutet. En dom i ett mål om laglighetsprövning kan därför aldrig innefatta en förpliktelse som grundar verkställighet. Även om domar i sådana mål också är förvaltningsdomar, blir utsökningsbalkens regler inte tillämpliga på dem. För den enskilde är det således också från denna synpunkt av betydelse i vilken ordning hans sak blir prövad.

En allmän översyn av socialtjänstlagen pågår för närvarande genom Socialtjänstkommittén (dir. 1991:50). Kommittén har i april i år lagt fram delbetänkandet Rätten till bistånd inom socialtjänsten (SOU 1993:30) med förslag till ändringar i och tillägg till lagen. Förslagen innebär bl.a. att 6 § socialtjänstlagen kompletteras med detaljregler om vad försörjningsstöd skall omfatta, vilken nivå biståndsbeloppen skall ha, vad som skall förstås med annat bistånd och vad detta bistånd skall omfatta. Delbetänkandet har remissbehandlats och bereds vidare inom Socialdepartementet.

För en utförligare redovisning av gällande biståndsrätt, rättspraxis och föreliggande problem hänvisar vi till Socialtjänstkommitténs delbetänkande (a.s. 163-219) och till Petersén, Biståndsrätten i rättspraxis -

en analys och konsekvenser i ett kommunalt perspektiv, utgiven av Svenska Kommunförbundet 1990, samt ovan åberopade arbeten av Holmberg och Riberdahl. I Socialtjänstkommitténs delbetänkande (a.s. 81-90) finns det också en översiktlig redogörelse för rätten till bistånd i de nordiska grannländerna.

I betänkandet tas inte verkställighetsfrågor upp. Av direktiven till kommittén och det som anförs i delbetänkandet om det fortsatta arbetet, vilket bl.a. kommer att omfatta frågor om tillsyn, uppföljning och utvärdering av socialtjänsten, framgår att så knappast heller blir fallet. Vi tar upp frågan om verkställighet längre fram (avsnitt 5.9.2).

4.4 Sammanfattning

Förvaltningsdomstolarnas domar utgör exekutionstitlar enligt 3 kap. 1 § utsökningsbalken. Domarna är verkställbara om de innehåller en betalningsskyldighet eller någon annan förpliktelse. Domar som avser rätt till socialbidrag och annat ekonomiskt bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen är således verkställbara.

Tidigare har man utgått ifrån att utsökningsbalkens regler i princip bara är tillämpliga på förpliktelser som rör egendom och inte på förpliktelser som omedelbart tar sikte på någons person. Genom ett beslut som avser tvångsverkställighet av en länsrättsdom har Högsta domstolen (HD) emellertid slagit fast att utsökningsbalken är tillämplig på domar enligt omsorgslagen under förutsättning att domen i det enskilda fallet innefattar en förpliktelse i den mening ordet har i utsökningsbalken. Detta kräver en relativt långtgående precisering. Förvaltningsdomstolarna har i allmänhet tillräckliga befogenheter att lämna sådana föreskrifter i sina domar att dessa kan ligga till grund för tvångsverkställighet. De är dock mindre benägna att gå in på verkställighetsfrågor.

Med utgångspunkten att HD:s beslut är prejudicerande, innebär detta att domar vilka slår fast rättigheter enligt den beslutade lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) blir verkställbara under samma förutsättning. Också domar om rätt till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen som inte avser försörjningsstöd eller annat ekonomiskt stöd blir i princip verkställbara. Detsamma gäller för domar enligt de ytterligare rättighetslagar som kan komma till, såvida inte något annat föreskrivs beträffande dem.

Konsekvensen av HD:s beslut blir att verkställigheten av domar i sociala mål kommer att handläggas av kronofogdemyndigheterna och praxis på området utvecklas av de allmänna domstolarna. Förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar ställs alltså åt sidan. Denna

ordning har inte förutsetts vid tillkomsten av vare sig utsökningsbalken, socialtjänstlagen eller omsorgslagen.

5 Överväganden och förslag

5.1 Behovet av åtgärder mot kommunalt domstolstrots och lagtrots

Vår bedömning: Sanktioner kan i viss utsträckning behövas för att komma till rätta med kommunalt domstolstrots och lagtrots. Behovet är olika vid domstolstrots och lagtrots och vid olika former av domstolstrots och lagtrots och måste alltid vägas mot den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen. Samhällets reaktion mot eventuella överträdelser bör därför i första hand utgå från att kommuner och landsting åläggs att genom egna åtgärder motverka domstolstrots och lagtrots.

Enligt direktiven är vårt uppdrag i denna del att slutföra arbetet med frågan om hur ett sanktionssystem bör utformas som gör det möjligt att komma till rätta med kommunalt domstolstrots, lagtrots och liknande överträdelser. Detta får uppfattas så, att en förutsättning för vårt arbete är att ökade möjligheter till sanktioner skall skapas.

Enligt vår mening gör sig behovet av sanktioner gällande med varierande styrka vid domstolstrots och lagtrots samt vid olika former av domstolstrots och lagtrots. Det domstolstrots som innebär att en kommun eller ett landsting inte åtlyder en förvaltningsdomstols förordnande om förbud att verkställa ett överklagat beslut eller att de underlåter att vidta de åtgärder som är möjliga för att rätta verkställigheten av ett beslut som har blivit upphävt är givetvis helt oacceptabelt. En sanktion mot sådana överträdelser framstår som nödvändig. Vid övriga kända former av domstolstrots i samband med mål om laglighetsprövning och vissa förvaltningsmål finns det ett klart behov av en bestämd reaktion häremot. Det är dock inte säkert att behovet tillgodoses bäst genom en direkt sanktion från statens sida. Reaktionen måste i detta som i andra sammanhang anpassas till hur allvarlig överträdelsen skall anses vara. Vidare bör den reaktion väljas som kan bedömas effektivast motverka den aktuella typen av överträdelser, och reaktionen bör inte vara mer ingripande än nödvändigt. Möjligheten till en direkt sanktion från statens sida mot kommuner och landsting eller mot de förtroende-

valda personligen bör införas bara, när den framstår som effektivare och lämpligare än någon annan åtgärd. Det finns förutsättningar att ålägga kommuner och landsting självkontroll och självrättelse också på detta område. Detta bör enligt vår mening beaktas och utnyttjas i första hand.

Det sagda gäller också för olika former av lagtrots. Som vi har framhållit tidigare (avsnitt 1.4.2) ryms under beteckningen lagtrots såväl bagatellartade som allvarliga avsteg från föreskrifter om kommunernas och landstingens åligganden och befogenheter. En del avsteg ger därför inte anledning till någon reaktion alls, medan andra kan motivera en sanktion, t.ex. underlåtenhet att utföra lagstadgade, obligatoriska uppgifter. Synen på en överträdelse och därmed på den reaktion som denna bör föranleda påverkas mera vid lagtrots än vid domstolstrots av de olika intressen som berörs och hur dessa värderas i förhållande till varandra. Därvid kan t.ex. kravet på likformighet över landet ställas mot värnandet av den kommunala självstyrelsen, kravet på regeltrohet mot behovet av flexibilitet och förnyelse i den kommunala verksamheten samt kravet på fullgörandet av lagstadgade, obligatoriska uppgifter mot bristande resurser i kommuner och landsting.

Främst av hänsyn till den kommunala självstyrelsen anser vi att lösningar bör eftersträvas som innebär att kommunerna och landstingen själva måste vidta åtgärder som motverkar domstolstrots och lagtrots (se avsnitt 5.4). Detta minskar behovet av ingripanden från statens sida och därmed av sanktioner. Det är då inte heller nödvändigt att utforma ett system av sanktioner. Det bör som vi ser det vara tillräckligt att införa sanktionsmöjligheter bara i de fall där detta är särskilt påkallat. Vissa sanktionsformer kan enligt vår mening uteslutas helt.

5.2 Kommunalt domstolstrots och lagtrots bör inte kriminaliseras

Vår bedömning: Kravet på effektivitet i straffsystemet och rättsväsendets resursproblem gör att stor återhållsamhet måste iakttas med att införa nya straffbestämmelser, särskilt inom specialstraffrätten. Principiella skäl talar mot en kriminalisering av domstolstrots och lagtrots. Straffet är en olämplig sanktion mot kommunalt domstolstrots och lagtrots.

En kriminalisering skulle få allvarliga kommunaldemokratiska konsekvenser. Den redan besvärliga rekryteringssituationen till förtroendeuppdrag i kommuner och landsting skulle ytterligare försämras.

Kommunalt domstolstrots och lagtrots bör inte kriminaliseras.

I olika sammanhang har den åsikten framförts att straff bör införas som sanktion mot förtroendevalda i kommuner och landsting som sätter sig över förvaltningsdomstolars beslut (se t.ex. Väl och Ve 1992:4 s. 12). I våra direktiv framhålls det dock att ett personligt ansvar för de förtroendevalda inte nödvändigtvis behöver ha formen av straffansvar. Tanken på en kriminalisering av kommunalt domstolstrots och lagtrots har avvisats i andra sammanhang (se t.ex. Riberdahl, FT 1993 s. 168 f.).

Straffet saknar till skillnad från andra ingripanden mot medborgarna principiellt sett en reparativ funktion. Det är repressivt till sin natur och i så måtto improduktivt. Straffets syfte är att tillfoga den som döms ett personligt obehag och det är det yttersta uttrycket för statens maktutövning. Genom kriminaliseringen av ett beteende pekar staten ut detta som socialt oacceptabelt och klandervärt. Beteendet stämplas som en särskilt allvarlig överträdelse av de normer som gäller i samhället.

Åklagarutredningen -90 (dir. 1990:27) har inom ramen för sitt uppdrag att göra en översyn av åklagarväsendet haft anledning att gå in på frågor om avkriminalisering och begränsning av tillämpningsområdet för straffrätten. I sitt betänkande Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61) redovisar kommittén principer för avkriminalisering och begränsning av nykriminalisering (del A s. 103-113). I betänkandet framhåller kommittén inledningsvis de resursproblem som rättsväsendet har totalt sett och i synnerhet polis- och åklagarväsendet. Antalet brott har ökat kraftigt under lång tid och den allvarliga brottsligheten har tilltagit alltmer. Detta har medfört en oacceptabel belastning på dessa organisationer. Kommittén anvisar olika vägar för att bemästra problemen. En grundläggande förutsättning för att situationen skall förbättras är att straffsystemet görs effektivare. Detta kan ske bl.a. genom att onödiga straffbestämmelser tas bort och att tillväxten av nya straffbestämmelser minskas. Kommittén framhåller att under många år har sådana bestämmelser mer eller mindre slentrianmässigt införts i en mängd nya författningar utan att man har analyserat det principiellt riktiga i att kriminalisera ett handlande och utan att man har tillräckligt uppmärksammat andra möjliga sanktioner än straff. Detta gäller särskilt inom specialstraffrätten. Många gånger kan överträdelser mycket väl beivras genom andra typer av sanktioner menar kommittén. Från principiella utgångspunkter och med hänsyn till rättsväsendets begränsade resurser slår kommittén fast att kriminalisering är en metod som bör användas med försiktighet och att andra sanktioner kan vara väl så effektiva som straffet och inte sällan enklare att hantera.

Åklagarutredningen -90 anger att följande faktorer bör föreligga för att en kriminalisering skall framstå som befogad

1. ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara,
2. alternativa sanktioner står inte till buds,

3. straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar,
4. straffsanktion skall utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet och
5. rättsväsendet skall ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminalisering innebär.

Kommittén konstaterar att fackdepartementen regelmässigt samråder med Justitiedepartementet i lagstiftningsärenden i vilka föreslås nykriminalisering, att föreliggande problem med en kriminalisering därigenom uppmärksammas och att det ställs krav på det förslagsställande departementet att anvisa medel för de ökade kostnader som en nyreglering kan medföra. Det är kommitténs uppfattning att denna metod bör vidareutvecklas. Därför föreslår Åklagarutredningen -90 att regeringen skall utfärda de generella direktiv till samtliga departement och kommittéer om restriktioner för nykriminalisering som föranleds av det som kommittén har redovisat.

Betänkandet har remissbehandlats. *Remissinstanserna* instämmer i de principer som kommittén har lagt fast för kriminalisering och begränsning av nykriminalisering samt för depenalisering, varmed förstås att ett befintligt straff ersätts med en annan sanktion. Två remissinstanser berör Lokaldemokratikommitténs uppdrag i sina yttranden och uttalar sig mot ett straffansvar för de förtroendevalda (s. 52 i remissammanställningen som hålls tillgänglig i ärendet Ju92/2972).

Vi delar den syn som Åklagarutredningen -90 har i dessa principfrågor. Kommittén anger fem kriterier vilka alla bör föreligga samtidigt för att en nykriminalisering skall vara motiverad. Vi konstaterar att inte något av dessa kriterier är för handen vid kommunalt domstolstrots och lagtrots. Redan utifrån dessa allmänna bedömningsgrunder anser vi en kriminalisering av sådana överträdelser bör vara utesluten vare sig denna skulle avse en vidgning av det nu mycket begränsade området för tillämpningen av 20 kap. 1 § brottsbalken eller ett införande av nya specialstraffrättsliga bestämmelser.

Utöver de nu redovisade kan också rent straffrättsligt grundade skäl anföras mot en kriminalisering av kommunalt domstolstrots och lagtrots. Vid en kriminalisering av domstolstrots skulle det straffbara området vara svårt att avgränsa. Det är säkerligen så, att en fördröjd eller utebliven verkställighet av domar om skilda sociala stöd och vårdinsatser oftast beror på resursbrist och inte på någon egentlig tredska från de förtroendevalda i den ansvariga nämnden. Det som uppfattas som domstolstrots kan också ha sin grund i att nämnden har en annan mening än förvaltningsdomstolen om vad som är en adekvat vårdinsats eller en rimlig vård- eller omhändertagandenivå i det enskilda fallet. Frågan om när och hur en dom skall verkställas inrymmer också många gånger rent vårdmässiga bedömningar. Nämnden kan dessutom ha att ta hänsyn till

en föreliggande kösituation, där den genom domen berättigade inte är mest prioriterad vare sig vård- eller tidsmässigt. Till detta kommer oklarheter i uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsdomstolarna och de ansvariga nämnderna i kommuner och landsting i sociala ärenden. I förarbetena till de tillämplig lagarna betonas den kommunala självbestämmanderätten och den ges ett stort utrymme. Detta framgår dock inte av lagtexterna. Därigenom ges domstolarna en längre gående rätt att lämna föreskrifter om utformningen av kommunens eller landstingets sociala insatser än vad som framgår av förarbetena (jfr avsnitten 4.2 och 4.3 ovan). Om en kriminalisering av domstolstrots skulle genomföras, måste den därför inskränkas till ett smalt område av helt uppenbart domstolstrots.

De problem som har angivits nu illustreras av den analys som görs i bilaga 2 till detta betänkande av förutsättningarna för en tillämpning av bestämmelserna om tjänstefelsbrott i 20 kap. 1 § brottsbalken på försenad verkställighet av vissa domar i omsorgsmål. Där framgår också att, även om det objektiva rekvisitet vid tjänstefel skulle bedömas vara uppfyllt, man i det enskilda fallet måste beakta att de förtroendevalda i nämnderna står i ett lydnadsförhållande till fullmäktige och att detta kan grunda straffrihet enligt bestämmelserna i 24 kap. 6 § brottsbalken. Det som har anförts nu mot en kriminalisering av domstolstrots kan i minst lika hög grad anföras mot en kriminalisering av *kommunalt lagtrots*.

Utformningen av det subjektiva rekvisitet skulle också medföra svårigheter vid en kriminalisering av domstolstrots och lagtrots. Åklagarutredningen -90 anser för övrigt att detta rekvisit bör ägnas särskild uppmärksamhet vid straffreglering. Som huvudregel gäller för brottsbalksbrott att bara uppsåtliga gärningar är straffbara (1 kap. 2 § brottsbalken). Detta är inte fallet inom specialstraffrätten. På det området är många gånger oaktsamhet tillräcklig för straffbarhet. Vid vissa bagatellartade förseelser kan ansvaret bedömas som i det närmaste strikt (se härom SOU 1992:61 s. 106). Mot bakgrund av det som har redovisats ovan anser vi att ett närmast strikt ansvar skulle behöva införas för att göra sanktionen straff effektiv vid kommunalt domstolstrots och lagtrots. Ett sådant ansvar anses dock i princip inte böra förekomma inom straffrätten (a.bet.s. 107).

Till de principiella men i huvudsak rättsligt grundade skälen mot en kriminalisering av kommunalt domstolstrots och lagtrots som vi har anfört nu kan läggas också andra lika väsentliga men kommunaldemokratiskt grundade skäl. Dessa avser rekryteringen till förtroendeposter inom kommuner och landsting och grundsynen på den kommunala självstyrelsen.

Medborgarnas benägenhet att åta sig förtroendeuppdrag i kommuner och landsting är liten. Andelen medborgare som är positiva till tanken

på sådana uppdrag har visserligen varit förvånansvärt stabil. Den ligger likväl på en sådan nivå att den inger allvarliga bekymmer. Det finns också grupper av medborgare som ständigt är underrepresenterade bland de förtroendevalda (se Förtroendeuppdragsutredningens betänkande SOU 1989:108 s. 55-69 och kap. 7 i vårt huvudbetänkande Lokal demokrati i utveckling [SOU 1993:90]). Att vara förtroendevald i kommun eller landsting kräver onekligen vissa uppoffringar både av rent personlig och av ekonomisk natur. Detta har konstaterats av olika utredningar och i vetenskapliga undersökningar. Givetvis inverkar sådana förhållanden hämmande på rekryteringen till förtroendeuppdragen. Straffsanktionens karaktär är sådan att en kriminalisering skulle kunna uppfattas som en kraftig markering mot den lokala självstyrelsen och ett uttryck för bristande tilltro till denna.

Som vi redovisar i vårt huvudbetänkande (4 kap.) befinner sig kommuner och landsting i en situation av omvälvningar. En våg av förändringar av organisation och arbetssätt har svept över den kommunala sektorn, i synnerhet inför och under den innevarande mandatperioden. Det ligger ett ansenligt nytänkande och nyskapande i denna process, som också kräver hårda prioriteringar. Processen har till stor del tvingats fram av de nödvändiga ekonomiska åtstramningarna. Förändringarna kan i många hänseenden vara positiva för de förtroendevalda. De skapar dock en osäkerhet i fråga om roll och uppgifter. Dessa kan utan tvekan sägas vara ännu mera krävande än tidigare, särskilt kvalitativt. De förtroendevalda har både på fullmäktige- och nämndnivån att ta svåra beslut som är ingripande för personal och kommunmedlemmar. Utsattheten för dem ökar därmed. Graden av komplikation i uppdragen och den ökade utsattheten underlättar inte rekryteringen. Att i denna situation tillföra en så starkt negativ faktor som ett utvidgat straffansvar utgör, skulle enligt vår mening vara ett allvarligt missgrepp. Straffet är som vi har visat tidigare inte en effektiv sanktion mot kommunalt domstolstrots och lagtrots. En kriminalisering av dessa överträdelser skulle ytterligare minska medborgarnas benägenhet att åta sig förtroendeuppdrag i kommuner och landsting.

5.3 Skadestånd ingen lämplig sanktion mot kommunalt domstolstrots och lagtrots

Vår bedömning: Skadeståndet utgör en ersättning för en skada som en fysisk eller en juridisk person har åsamkats genom en handling eller en underlåtenhet. Det har främst en reparativ funktion. Skadeståndet är inte någon lämplig sanktion mot kommunalt domstolstrots och lagtrots.

Frågan om i vilken utsträckning enskilda skall kunna få skadestånd av det allmänna har som nämnts tidigare övervägts av Kommittén för utredning av det allmännas skadeståndsansvar (avsnitt 1.3.1). Vi hänvisar beträffande sådant ansvar för kommuner och landsting enligt gällande rätt till redovisningen i kommitténs betänkande (SOU 1993:55).

Skadeståndet utgör en ersättning för skada som en fysisk eller en juridisk person har åsamkats. Dess funktion är väsentligen reparativ inte preventiv. I ärenden som innefattar myndighetsutövning kan en enskild i vissa fall tänkas lida skada på grund av ett domstolstrots eller ett lagtrots. Trots mot domar och beslut i mål som gäller laglighetsprövning kan bara i rena undantagsfall åsamka någon enskild en skada.

Vid tillämpningen av sanktionen skadestånd läggs initiativet på den enskilde skadelidande, som har att i en civilprocess söka få en dom på att en kommun eller ett landsting skall betala ut ersättning eller om ansvaret skall vara personligt från de enskilda förtroendevalda i en nämnd. Detta lägger en för stor börda på den enskilde och är en i alla avseende resurskrävande ordning. Redan av detta skäl framstår skadeståndet som en ineffektiv sanktion i detta sammanhang och därmed som olämplig att använda mot kommunalt domstolstrots och lagtrots.

Att konstruera ett ideellt skadeståndsansvar för kommuner och landsting, vilket skulle innebära att dessa skulle betala skadestånd till staten som kompensation för att de inte har åtlytt en förvaltningsdomstols beslut eller inte har uppfyllt en obligatorisk förpliktelse enligt lag får anses uteslutet både av principiella och andra skäl.

Regeln i 9 kap. 17 § kommunallagen tyder på ett efterföljande skadeståndsansvar vid vägrad ansvarsfrihet. Regelns räckvidd har inte belysts i rättspraxis och har såvitt känt inte heller fått någon praktisk tillämpning (jfr Paulsson m.fl. s. 315). Vi anser inte heller att möjligheten att knyta ett utvidgat skadeståndsansvar till vägrad ansvarsfrihet är en framkomlig väg.

Ett utvidgat personligt skadeståndsansvar för de förtroendevalda eller för kommunerna och landstingen är enligt vår mening inte en användbar sanktion mot domstolstrots och lagtrots.

5.4 Kommuner och landsting åläggs att genom revisionen vidta åtgärder mot domstolstrots och lagtrots

Våra bedömningar och förslag i sammanfattning: Kommuner och landsting åläggs att själva vidta åtgärder mot domstolstrots och lagtrots. Detta sker genom att revisorernas uppgifter utvidgas. Vi föreslår en revisionsmodell för åtgärder mot sådana överträdelser.

Granskningen av lagligheten i verksamheten inom nämnderna blir en obligatorisk uppgift för revisorerna.

Regleringen av revisorernas uppgifter knyts närmare an till regleringen av nämndernas ansvar för verksamheten.

Granskningen vidgas till att omfatta hur nämnderna verkställer förvaltningsdomstolars beslut i ärenden som innefattar myndighetsutövning mot någon enskild.

Det görs klart att de förtroendevalda i nämnderna har revisionsansvar som omfattar lagligheten i verksamheten. De förtroendevalda har således ett personligt ansvar för lagligheten. Som yttersta medel mot domstolstrots och lagtrots finns revisionsanmärkning och vägrad ansvarsfrihet samt sanktionen entledigande från uppdrag.

Revisorerna får rätt att väcka ärenden i fullmäktige, om fullmäktige har föreskrivit det. De får rätt att väcka ärenden i nämnderna. Ärendena skall i båda fallen avse granskningen.

Systemet med förtroendevalda revisorer behålls. Särskilda kompetenskrav för revisorer införs inte i kommunallagen.

Att revisorerna biträds av sakkunniga i den omfattning som behövs skrivs in i lagen.

Revisorernas öppenhet mot andra myndigheter, organisationer och allmänheten bör öka.

Vi anser inte att den statliga kontrollen genom de centrala tillsynsmyndigheterna skall vidgas eller att myndigheterna skall ges befogenheter att rikta sanktioner mot kommuner och landsting.

Förvaltningsdomstolarna och länsstyrelsen bör dock få vissa möjligheter att använda sanktionen vite för att motverka trots mot domstolsbeslut.

Kommuner och landsting måste liksom andra offentliga organisationer samt enskilda fysiska och juridiska personer följa och respektera den gällande rättsordningen. De måste sköta de uppgifter som har ålagts dem och göra det i överensstämmelse med gällande föreskrifter i lagar

och andra författningar. Domstolstrots och lagtrots kan givetvis inte accepteras. Åtgärder måste därför vidtas som motverkar eller förhindrar sådana överträdelser från kommuners och landstings sida. Åtgärderna måste vara effektiva och inte mer ingripande än nödvändigt.

Vårt huvuduppdrag enligt direktiven är att föreslå åtgärder som stärker den lokala demokratin. Därför är det en självklar utgångspunkt för våra överväganden i fråga om åtgärder mot kommunalt domstolstrots och lagtrots att välja sådana som så litet som möjligt inkräktar på den lokala självstyrelsen och som utnyttjar de förutsättningar som finns att inom ramen för den lokala självstyrelsen komma till rätta med dessa överträdelser. Vårt huvudförslag är att kommuner och landsting skall åläggas att själva vidta åtgärder mot domstolstrots och lagtrots och att detta skall ske genom vidgade befogenheter för den kommunala revisionen.

Vi redogör för våra olika förslag och bedömningar samt bakgrunden till dem i de närmast följande avsnitten 5.4.1 - 5.4.10.

5.4.1 Den statliga kontrollen av förvaltningen i kommuner och landsting

Vår bedömning: De centrala statliga tillsynsmyndigheternas kontroll av verksamheten i kommuner och landsting bör inte öka. Dessa myndigheterna bör inte ges befogenheter att rikta sanktioner mot kommuner och landsting.

Länsstyrelsens övergripande ansvar för länets utveckling och befolkningens bästa samt den tillsyn som länsstyrelsen utövar inom socialtjänsten och omsorgsverksamheten i länet gör att länsstyrelsen inom ramen för en mera preciserad och begränsad tillsyn skulle kunna ges vissa befogenheter att, med beaktande av den kommunala självstyrelsen, använda sanktioner mot kommuner och landsting inom socialtjänsten och omsorgsverksamheten. Detta kan dock tillåtas bara på begränsade områden och i liten omfattning.

Förvaltningsdomstolarna bör få vissa befogenheter att rikta sanktioner mot kommuner och landsting i samband med prövningen av mål om laglighetsprövning.

Kontrollen över förvaltningen i kommuner och landsting är dels intern, dels extern. Den interna kontrollen sker genom de av fullmäktige valda revisorerna. Den externa kontrollen sker främst genom statliga tillsynsmyndigheter och förvaltningsdomstolar. Statliga kontrollorgan är också JO och JK samt riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. De

centrala, statliga tillsynsmyndigheterna sköter kontrollen inom olika sektorer av den kommunala obligatoriska verksamheten. Detsamma gäller de statliga regionala myndigheterna. Den statliga kontroll som utövas av JO och JK omfattar i princip all kommunal verksamhet och avser dess laglighet. Den är dock särskilt inriktad mot handläggningen av ärenden inom den specialreglerade förvaltningen. JO och JK skall enligt sina respektive instruktioner ta särskild hänsyn till de villkor som gäller för den kommunala självstyrelsen. Fullmäktige är undantagna från tillsynen. JO och JK kan själva ta initiativ till kontrollåtgärder eller vidta sådana på initiativ från enskilda medborgare eller myndigheter.

Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket utövar tillsyn över att de statliga medel som kommuner och landsting erhåller till viss verksamhet används effektivt och i enlighet med de föreskrifter som gäller för användningen. En förutsättning för granskningen är att kommuner och landsting är redovisningsskyldiga gentemot staten för statsbidragen. Också för dessa organ gäller att varsamhet skall iakttas vid granskningen med hänsyn till den kommunala självstyrelsen.

Ett till största delen generellt statsbidragssystem är numera infört. Staten lämnar således inte bidrag till särskilda verksamhetsgrenar i samma utsträckning som tidigare. Granskningskompetensen för riksdagsrevisorerna och Riksrevisionsverket har härigenom minskat. Redan tidigare utnyttjade dessa båda organ dock sina möjligheter att öva tillsyn över förvaltningen i kommuner och landsting i liten utsträckning. Den statliga och den kommunala kontrollen överlappar varandra delvis. De har dock skilda utgångspunkter och syften (jfr Paulsson m.fl. s. 306 f.)

De centrala tillsynsmyndigheterna påverkar den kommunala verksamheten främst genom föreskrifter och allmänna råd. Genom att inhämta uppgifter från kommuner och landsting följer de hur lagar och andra författningar samt de egna föreskrifterna och allmänna råden efterlevs i kommuner och landsting. De skaffar sig härigenom också underlag för det egna handlandet. De kan också utföra inspektioner av verksamheten. Ett exempel på en sådan åtgärd finns i bilaga 2 till detta betänkande. De statliga tillsynsmyndigheterna får inte ge direktiv för hur enskilda ärenden skall handläggas.

Inom varje län är det länsstyrelsen har den närmare tillsynen över specialreglerad kommunal verksamhet. Övergripande uppgifter för länsstyrelsen är bl.a. att främja länets utveckling och befolkningens bästa samt att verka för att de nationella målen inom olika samhällssektorer får genomslag i länet (1 § förordningen [1991:830] med länsstyrelseinstruktion). På det sociala området har länsstyrelsen tillsyn över socialtjänsten och omsorgsverksamheten och tillämpningen av socialtjänstlagen och omsorgslagen enligt bestämmelser i dessa lagar. Motsvarande bestämmelser finns i LSS.

Länsstyrelsen prövar också vissa kommunala beslut genom att besluten skall underställas länsstyrelsen för att bli giltiga. Underställningen som tidigare var ett vanligt kontrollmedel från statens sida gentemot kommunerna har numera minskat väsentligt i omfattning och betydelse. Den kvarstår dock t.ex. beträffande lokala ordningsstadgor och hamnordningar. Andra exempel på länsstyrelsens tillsynskompetens är att länsstyrelsen enligt 12 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10) får upphäva kommunala planbeslut, om det kan befaras att besluten innebär att ett riksintresse enligt naturresurslagen (1987:12) inte tillgodoses och att länsstyrelsen enligt 2 § lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (1970:244) kan ålägga en kommun att se till att en allmän vatten- och avloppsanläggning kommer till stånd. Det kan nämnas att ett sådant åläggande kan förenas med vite, något som tillhör ovanligheterna (jfr avsnitt 3.1.1).

Kontrollen och styrningen av verksamheten i kommuner och landsting sker genom ett stort antal myndigheter och i olika former. Härtill kommer förvaltningsdomstolarnas kontroll. Karaktäristiskt för kontrollen från de centrala förvaltningsmyndigheternas sida är att den avser sektorer eller särskilda verksamhetsgrenar och att den inte omfattar förhållandet till andra verksamheter och helheten i en kommuns eller ett landstings verksamhet. Eftersom den statliga tillsynen på detta sätt är uppdelad och tillsynsmyndigheterna därmed har att anlägga ett begränsat perspektiv på den kommunala verksamheten, anser vi det inte lämpligt att förse dessa myndigheter med befogenheter att rikta sanktioner mot kommunerna eller landstingen utöver dem som redan existerar. Till detta kommer att bestämmelser om sanktioner skulle behöva införas i ett stort antal författningar (jfr SOU 1989:64 s. 59). Vi anser det inte heller lämpligt att utvidga kontrollen från de olika myndigheterna eller att införa en särskild statlig revision för kommunerna och landstingen (jfr SOU 1993:16 s. 108-111). En väsentligt vidgad kontroll från de centrala och regionala statliga förvaltningsmyndigheterna skulle fordra att dessa tilldelades kraftigt ökade resurser. Kostnadsskäl kan därför anföras mot detta. Av samma skäl bedömer vi att JO:s och JK:s samt riksdagsrevisorernas och Riksrevisionsverkets tillsyn över förvaltningen i kommuner och landsting inte bör ges större omfattning än den har haft hittills.

Länsstyrelsen har som nämnts särskilda tillsynsuppgifter gentemot kommuner och landsting. Också länsstyrelsen är organiserad och uppdelad i enheter som svarar för olika sektorer. Det anges dock som en särskild uppgift för länsstyrelsen att samordna de olika sektorerna inom sitt ansvarsområde (2 § länsstyrelseinstruktionen). Mot denna bakgrund menar vi att länsstyrelsen inom ramen för en mera preciserad och begränsad tillsyn skulle kunna ges vissa befogenheter att använda sanktio-

ner mot kommuner och landsting inom socialtjänsten och omsorgsverksamheten.

Förvaltningsdomstolarnas kontroll initieras av enskilda fysiska eller juridiska personer genom att de överklagar beslut av fullmäktige eller nämnder i kommuner och landsting. Vid laglighetsprövning prövar domstolarna uteslutande lagligheten hos besluten. Förutsättningarna för att få till stånd en sådan prövning regleras i 10 kap. kommunallagen. Vid s.k. förvaltningsbesvär som främst rör ärenden som innefattar myndighetsutövning mot någon enskild är prövningen allsidig. Den gäller således både det överklagade beslutets laglighet och lämplighet. I vilken utsträckning förvaltningsdomstolarna kan styra det kommunala handlandet i enskilda ärenden genom förskrifter för verkställigheten har vi behandlat tidigare (avsnitten 4.2 och 4.3 ovan). Vi anser att förvaltningsdomstolarna till skillnad mot de centrala statliga kontrollorganen kan och bör förses med viss befogenhet att rikta sanktioner mot kommuner och landsting i samband med besvärsprövningen för att få sina beslut respekterade. Vi redovisar våra förslag om detta och länsstyrelsens befogenheter längre fram (avsnitten 5.8 och 5.9).

5.4.2 Den kommunala revisionens ställning och uppgifter

Revisionen ett kommunaldemokratiskt kontrollinstrument

Den interna kontrollen i kommuner och landsting sköts genom förtroendevalda revisorer. Den kommunala revisionen är bara såtillvida en del av det statliga kontrollsystemet som att den genom föreskrifter i kommunallagen är obligatorisk och att lagen anger gränserna för revisionen och dess inriktning. Revisorerna väljs av och är direkt ansvariga inför fullmäktige. De är förtroendevalda (se 4 kap. 1 § kommunallagen) men utövar ett speciellt uppdrag. Granskningen görs också utifrån kommunmedlemmarnas intressen. Det är ytterst kommunmedlemmarna som är revisorernas uppdragsgivare (jfr Kommunal revision - vägledande principer s. 11). Revisorerna intar en oberoende ställning i förhållande till styrelsen och övriga nämnder, dem underställda förvaltningar samt fullmäktigeberedningar. I vårt land är således revisionen ett kommunaldemokratiskt kontrollinstrument. I Finland liknar revisionen i kommunerna den svenska, medan revisionen i de övriga nordiska länderna är mer integrerad i det statliga kontrollsystemet. (Se härom Christensen, NAT 1980 s. 80 och Riberdahl, FT 1981 s. 207.)

I kommuner och landsting har också styrelsen kontrolluppgifter gentemot övriga nämnder. Den leder och samordnar förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och har uppsikt över de övriga nämndernas verksamhet (6 kap. 1 § kommunallagen). Styrelsens

uppgifter har dock en annan karaktär än revisorernas. Ett nytt inslag i kontrollsystemet är att fullmäktigeberedningar på en del håll har getts i uppgift att följa verksamheten inom olika områden, att rapportera sina iakttagelser till fullmäktige och att anhängiggöra ärenden hos fullmäktige (jfr vårt huvudbetänkande kap. 4).

Fördelen med den svenska modellen av revision är att den är väl förenlig med den kommunala självstyrelsen. De förtroendevalda revisorerna är förtrogna med de politiska förutsättningarna för verksamheten i kommunen eller landstinget och har särskilda insikter i de ekonomiska och andra betingelser under vilka nämnderna bedriver sin verksamhet. De kan också på ett helt annat sätt än externa kontrollorgan följa verksamheten, se hur den utvecklas och stämma av de faktiska förhållandena mot de mål som har angetts.

Allmänt om revisorernas uppgifter

I 9 kap. kommunallagen finns bestämmelserna om den kommunala revisionen. Beträffande revisorernas uppgifter föreskrivs *att* de granskar i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden och *att* de prövar 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 (7 §). Granskningen omfattar också på samma sätt den verksamhet som bedrivs av fullmäktigeberedningar (9 §). Beträffande ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild föreskrivs (8 §) en mer begränsad granskning.

All verksamhet som bedrivs *inom* kommunen eller landstinget omfattas således av revisorernas granskning. Utanför faller verksamhet som handhas av fristående juridiska personer såsom aktiebolag och stiftelser eller som har uppdragits åt privata entreprenörer. Granskningen omfattar dock, hur styrelsen och övriga nämnder sköter kontrollen av sådan verksamhet och hur de tillgodoser insyn och inflytande över verksamheten. I kommunernas och landstingens årsredovisningar skall upplysning lämnas om utfallet av den verksamhet som bedrivs i form av bolag och andra fristående juridiska personer liksom finansieringen av sådan verksamhet och den ekonomiska ställningen. Revisorernas granskning avser i så måtto också verksamhet utanför den egentliga förvaltningen i kommunen eller landstinget.

Revisorerna skall varje år i en revisionberättelse redovisa resultatet av granskningen avseende det föregående budgetårets förvaltning (14 §). I berättelsen är revisorerna skyldiga att uttala sig särskilt i frågan om de tillstyrker ansvarsfrihet eller ej. Om de framställer en revisionsanmärkning mot ledamöterna i någon nämnd eller fullmäktigeberedning eller mot en eller flera enskilda förtroendevalda i något sådant organ, måste

de motivera sitt ställningstagande (15 §). Revisorerna får men behöver inte göra något uttalande huruvida de anser att fullmäktige vid vägrad ansvarsfrihet skall entlediga förtroendevalda med stöd av bestämmelserna i 4 kap. 10 § kommunallagen eller ej. De kan inte heller åläggas att uttala sig i frågan (prop. 1990/91:117 s. 63).Varje revisor agerar i princip självständigt (6 §). Detta medför att en revisor är oförhindrad att lämna en egen revisionsberättelse till fullmäktige. Innehållet i revisionberättelsen kan således inte bestämmas genom ett majoritetsbeslut.

Vanligen biträds revisorerna i sitt arbete av professionella revisorer. Dessa är anställda hos kommunen eller landstinget eller utomstående konsulter. För denna och annan förvaltning som har samband med revisorernas uppdrag svarar de själva, om inte fullmäktige har beslutat något annat (12 §). Revisorerna får väcka ärenden hos fullmäktige bara om de rör den egna förvaltningen (5 kap. 23 § första stycket 3). Revisionsberättelsen är den enda form av ärende rörande granskningen som revisorerna kan väcka hos fullmäktige. Revisorerna får på fullmäktiges men inte på eget initiativ lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden (5 kap. 22 § kommunallagen). Formellt finns det dock inget hinder mot att fullmäktige med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 21 § kommunallagen ger revisorerna tillåtelse att delta i fullmäktiges överläggningar. Fullmäktige kan låta detta omfatta ett visst eller vissa ärenden eller låta det gälla generellt.

Fullmäktige får meddela närmare föreskrifter om revisionen (9 kap. 18 §). Dessa som vanligen ges i ett revisionsreglemente kan avse såväl revisorernas uppgifter som annat, t.ex. beslutsfattande, budget och revisorernas egen förvaltning i övrigt. Till skillnad mot det som gäller för nämnderna är reglementet inte obligatoriskt. Eftersom kommunallagen i fråga om revisionen har utpräglad ramlagskaraktär, är det nödvändigt att fullmäktige kompletterar föreskrifterna i lagen. De båda kommunförbunden tillhandahåller normalförslag till revisionsreglemente. Likaså har de utarbetat vägledande principer för kommunal revision.

Redovisningsrevision och förvaltningsrevision

Redovisningsrevisionen var länge de kommunala revisorernas huvuduppgift. Den avsåg kontrollen av medelsförbrukningen, medelsförvaltningen och räkenskaperna. I 5 kap. 3 § första stycket 1977 års kommunallag (1977:179) infördes en bestämmelse om att revisorerna skulle pröva om räkenskaperna var rättvisande. I samma lagrum föreskrevs härutöver att revisorerna skulle pröva om den kontroll som hade gjorts inom nämnderna var tillräcklig.

I redovisningsrevisionen ingår både att bedöma tillförlitligheten och säkerheten i medelsförvaltningen och redovisningen. Kommunallagen innehåller numera också en bestämmelse om att årsredovisning skall

upprättas i kommuner och landsting och att detta skall ske med iakttagande av god redovisningssed (8 kap. 16 - 18 §§). Revisorerna kan därför lägga det som allmänt sett är god redovisningssed till grund för granskningen. De båda kommunförbunden har utarbetat en vägledning för vad som skall vara god redovisningssed i kommuner och landsting.

Vid sidan av redovisningsrevisionen ökade förvaltningsrevisionen successivt i betydelse. Redan vid tillkomsten av 1977 års kommunallag konstaterades att förvaltningsrevisionen hade kommit att inta en alltmer framskjuten plats i det kommunala revisionsarbetet vid sidan av den mera traditionella granskningen av räkenskaper och medelsförvaltning. Denna utveckling ansågs böra främjas och bestämmelserna i 1977 års kommunallag om revisorernas uppgifter utformades så, att de gav en föreställning om den betydelse som tillmättes förvaltningsrevisionen utan att uppgifterna reglerades i detalj. Därför föreskrevs bl.a. att revisorerna skulle pröva om verksamheten skötts på ett "ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt" (5 kap. 3 § första stycket). Med detta uttryck avsågs bl.a. frågan om nämndernas verksamhet var inriktad på de mål som enligt lag, annan författning eller fullmäktiges beslut gällde för den och om resultatet stod i rimligt förhållande till de medel som hade förbrukats (prop. 1975/76:187 s. 532). Som framgått kvarstår uttrycket i den nya lagens bestämmelser om revisorernas uppgifter som en beskrivning av förvaltningsrevisionen.

Förvaltningsrevisionen går ut på att bedöma, hur effektivt den kommunala förvaltningen sköter sina uppgifter och att avläsa vilket resultat som har uppnåtts ekonomiskt och verksamhetsmässigt. Den omfattar uppföljning, utvärdering och resultatanalys men den skall också vara framåtsyftande och inriktad på förbättringar och förändringar. Det är därför viktigt att revisorerna och deras biträden har en god kontakt och en väl utvecklad kommunikation med nämnderna och deras förvaltningar. I modern kommunal förvaltningsrevision anläggs en helhetssyn på verksamheten. Utifrån denna bedöms hur nämnderna uppfyller de mål som har ställts upp.

Revisorerna redovisar som sagts tidigare sitt arbete till fullmäktige genom revisionsberättelsen. Beträffande åtgärder från revisorernas sida under granskningsarbetets gång framhölls i förarbetena till 1977 års kommunallag att revisorerna borde påpeka fel och brister i förvaltningen, åtminstone när en omedelbar rättelse var nödvändig för att skada eller allvarlig olägenhet för kommunen eller landstinget skulle kunna begränsas (a. prop. s. 533). Denna s.k. *positiva revision* har ökat i betydelse under 1980-talet och utövas mer extensivt än nämnda uttalande anger. Den utgör numera ett väsentligt inslag i revisorernas arbete och i deras kommunikation och samarbete med de nämnder och andra organ vilkas förvaltning de granskar. Revisorerna gör under granskningens gång påpekanden och erinringar till nämnderna. De

meddelar också resultatet av genomförda granskningsprojekt och redovisar förslag till förbättringar. Revisorerna har dock inte rätt att direkt blanda sig i förvaltningen (jfr Paulsson m.fl. s. 309).

Mellan redovisningsrevisionen och förvaltningsrevisionen kan inte någon bestämd gräns dras. Detta är inte heller nödvändigt. Begreppen anger bara de nuvarande två huvudlinjerna i revisionsarbetet.

Granskning av lagligheten i förvaltningen

Om och i vilken utsträckning det åligger revisorerna att granska lagligheten i nämndernas verksamhet, berördes inte i förarbetena till 1977 års kommunallag. I kommentaren till 1977 års lag uttalas att ordet "granskar" får uppfattas som ett övergripande begrepp och att lagtexten i övrigt beskriver revisorernas uppgifter. I dessa bör t.ex. ingå hävdas det att granska lagenligheten i förvaltningen, även om denna uppgift inte finns med i beskrivningen. För denna ståndpunkt åberopas äldre rättspraxis (Kaijser-Riberdahl, Kommunallagarna II, 6:e uppl. s. 563 f.). I skriften Kommunal revision - vägledande principer, som de båda kommunförbunden har utfärdat (senaste uppl. 1992), sägs att i både förvaltningsrevision och redovisningsrevision ingår att bedöma, om tillämpliga lagar och andra föreskrifter följs (s. 7).

I förarbetena till 1991 års kommunallag aktualiserades frågan om legalitetsgranskningen. I samband med utredningen om kommunal näringslivspolitik fördes inom Stat-kommunberedningen fram förslaget att revisorerna skulle ges i uppgift att ur laglighetssynpunkt övervaka de beslut kommunen fattar, innan besluten verkställs. Beredningen tog dock inte ställning till förslaget utan hänvisade till Kommunallagsgruppens uppgift att behandla inriktningen av den kommunala revisionen (Ds C 1986:16 s. 67-68 och 78-79). Gruppen var inte beredd att tillstyrka förslaget. Visserligen borde det enligt den ingå i revisorernas uppgifter att granska lagligheten i förvaltningen, men lagligheten torde inte kunna få någon framträdande roll i revisionsarbete. Kommunallagsgruppen framhöll också att det inte finns något krav på att revisorerna skall ha juridisk utbildning. Laglighetsgranskningen var en andrahandsuppgift för revisionen menade gruppen och uttalade att frågor om lagligheten prövades främst på annat sätt, t.ex. genom kommunalbesvär eller JO:s tillsyn (Ds 1988:52, Ny lag om kommuner och landsting s. 135 f.) Kommunallagskommittén (SOU 1990:124, Ny kommunallag) behandlade inte frågan. Inte heller i kommunallagspropositionen berördes revisorernas granskning av lagligheten i förvaltningen.

Det bör nämnas att Kommunallagsgruppen föreslog att det i kommunallagen skulle tas in en bestämmelse om att revisorerna biträds av sakkunniga i den omfattning det behövs. Gruppen ansåg att det skulle innebära ett förtydligande, om denna möjlighet som inte innebar någon

nyhet i sak framgick av lagen (a.bet. s. 136 och 192). Kommunallagskommittén ansåg att det inte fanns något behov av en sådan bestämmelse (a.bet. s. 148).

Av det som har redovisats nu framgår att det inte kan hävdas att kommunallagen ålägger revisorerna att granska lagligheten i kommunens eller landstingets förvaltning. Detta är således inte en obligatorisk uppgift. Klart är emellertid att revisorerna är oförhindrade att göra en sådan granskning på eget initiativ. Vidare kan fullmäktige bestämma att revisorerna skall utföra också en laglighetsgranskning. I Svenska Kommunförbundets förslag till nytt revisionsreglemente hänvisas till de vägledande principerna för kommunal revision (cirkulär 1991:183). Som nämnts nyss sägs i den vägledningen att laglighetsgranskningen ingår i både förvaltningsrevisionen och redovisningsrevisionen. Eftersom kommunförbundens normalförslag till reglementen har stor genomslagskraft i kommuner och landsting, kan man utgå ifrån att laglighetsgranskning redan i dag är ett åliggande för revisorerna i de flesta kommuner och landsting.

Begränsad kontroll av ärenden som innefattar myndighetsutövning

I kommunallagen föreskrivs som sagts tidigare en begränsning av revisorernas granskning av ärenden som innefattar myndighetsutövning mot någon enskild. Granskningen omfattar bara sådana ärenden, när handläggningen har vållat kommunen eller landstinget ekonomisk förlust eller när granskningen sker från allmänna synpunkter (9 kap. 8 §). Någon motsvarande bestämmelse fanns inte i 1977 års kommunallag. Revisorernas ställning och uppgifter i fråga om den specialreglerade nämnderna vållade visserligen problem vid revisionen. Gränsdragningen ansågs dock inte möjlig att göra genom föreskrifter i lag (prop. 1975/76:187 s. 533).

Kommunallagsgruppen hade att behandla frågan om granskningen av den specialreglerade verksamheten och föreslog en bestämmelse som motsvarar den som togs in i 9 kap. 8 § kommunallagen (Ds 1988: 52 s. 134 och 191). Regeln i kommunallagen bygger på de principer för revisorernas skyldigheter och befogenheter i fråga om granskningen av den specialreglerade verksamheten som hade utbildats i praxis (prop. 1990/91:117 s. 126 och 127). Med att granskningen görs från allmänna synpunkter menas att den får avse handläggningsrutiner, standardfrågor och liknande förhållanden inom nämnderna (a.prop. s. 220).

God revisionssed vid kommunal revision

Revisorerna granskar all verksamhet som bedrivs inom nämnderna "i den omfattning som följer av god revisionssed" (9 kap. 7 § första

stycket kommunallagen). Föreskriften tillkom vid riksdagsbehandlingen av kommunallagspropositionen. I propositionen förklarade sig regeringen inte beredd att föreslå en bestämmelse om att revisionen skulle utföras enligt god revisionssed eller god kommunal revisionssed. De förtroendevalda revisorerna borde istället helt fritt få prioritera utnyttjandet av sina resurser så att granskningen blev så bra som möjligt mot bakgrund av de krav som lagen ställer upp (prop. 1990/91:117 s. 126). Konstitutionsutskottet anförde för sin del att kravet på god revisionssed var naturligt med hänsyn till att den nya lagen skulle komma att innehålla ett krav på god redovisningssed. Utskottet framhöll dock att god revisionssed inte var något en gång för alltid fastslaget begrepp utan att det förändrades över tiden och att det var väsentligt att begreppet tillämpades på ett sätt som tog hänsyn till den kommunala sektorns särart, bl.a. att kommunal revision utövas av förtroendevalda revisorer under offentlig insyn (bet. KU 1990/91:38 s. 80). Dessa uttalanden har tolkats så att några direkta paralleller med motsvarande bestämmelse i 10 kap. 7 § aktiebolagslagen (1975:1385) inte kan dras vid tillämpningen. Rekommendationer som riktar sig till bolagsrevisorer kan antas ha mindre praktiskt värde för den kommunala revisionen. För denna saknar sådana rekommendationer i varje fall rättslig betydelse (jfr Paulsson m.fl. s. 303).Viss osäkerhet råder om vad införandet av begreppet god revisionssed i kommunallagen innebär för omfattningen och inriktningen av den kommunala revisionen. Enligt uppgift pågår inom Svenska Kommunförbundet ett arbete med att ta fram ett underlag för bedömningen av vad som är god revisionssed inom kommuner och landsting.

I anslutning till detta bör noteras att revisorer i aktiebolag bara har en begränsad skyldighet att granska lagligheten i styrelsens och verkställande direktörens förvaltning. En bolagsrevisor tillsätts normalt av bolagsstämman och utför sin granskning i aktieägarnas intresse. Revisorn är dock skyldig att se till att de bestämmelser i aktiebolagslagen och i bolagsordningen följs som syftar till att skydda bolagets borgenärer, anställda och köpare av aktier i bolaget. Han eller hon skall också vaka över att de regler i aktiebolagslagen som ger skydd åt enskilda aktieägare iakttas. Också det allmännas intressen måste beaktas vid revisionen.

Regleringen av revisionens uppgifter och av nämndernas uppgifter och ansvar

Regleringen av nämndorganisationen och av nämndernas uppgifter finns i 3 kap. kommunallagen. Fullmäktige bestämmer vilka nämnder som skall finnas utöver styrelsen, vilka verksamhetsområden dessa nämnder skall ha och deras inbördes förhållanden (3 och 4 §§). *Nämndernas uppgifter* omfattar förvaltning samt beredning av ärenden till fullmäktige

och verkställighet av fullmäktiges beslut. Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning skall ha hand om. De skall också besluta i sådana ärenden som fullmäktige har delegerat till dem (10, 12 - 14 §§). Det åligger nämnderna vidare att till fullmäktige redovisa hur de har fullgjort beslutsuppdragen samt sådana uppdrag som fullmäktige i samband med att budgeten fastställs har lämnat dem att sköta viss verksamhet inom ramen för givna riktlinjer och andra generella beslut, s.k. finansbemyndiganden. Fullmäktige bestämmer vilken omfattning nämndernas redovisning skall ha och på vilket sätt den skall lämnas (15 §).

Regleringen av *nämndernas ansvar* för verksamheten finns i 6 kap. kommunallagen. Inom sina ansvarsområden skall nämnderna se till att verksamheten bedrivs i överensstämmelse med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Det finns också föreskrifter i de s.k. specialförfattningarna om de obligatoriska verksamheternas mål och kvalitet m.m. som nämnderna måste iaktta. Nämnderna skall vidare se till att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt (7 §). Det åligger också nämnderna att verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster (8 §).

Styrelsen är det ledande förvaltningsorganet i kommunen eller landstinget. Regleringen av dess uppgifter, ställning och ansvar finns i 6 kap. 1 - 6 §§ kommunallagen.

Som framgått ovan ger kommunallagen ramarna för revisorernas granskning. Revisorerna skall granska all verksamhet som bedrivs inom nämnderna. *Förvaltningsrevisionen* beskrivs bara genom bestämmelsen att revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt (9 kap. 7 § andra stycket kommunallagen). Enighet råder om att en av revisorernas viktigaste uppgifter är att pröva om nämnderna uppfyller de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt och om nämnderna sköter verksamheten enligt gällande föreskrifter. Denna uppgift framgår inte direkt av bestämmelserna i 9 kap. 7 § kommunallagen. Att granskningen skall ske i den omfattning som följer av god revisionssed ger inte ökad klarhet om innehållet i förvaltningsrevisionen. Enligt vår mening bör regleringen i kommunallagen av revisorernas uppgifter knyta an närmare till regleringen av nämndernas ansvar för verksamheten. Vi återkommer till detta, när vi redogör för våra förslag till ändringar i och tillägg till 9 kap. kommunallagen (avsnitt 5.4.9).

5.4.3 En obligatorisk laglighetsgranskning

Vårt förslag: Kommuner och landsting åläggs att själva vidta åtgärder mot domstolstrots och lagtrots. Detta sker genom att revisorernas uppgifter utvidgas. Vi föreslår en revisionsmodell för åtgärder mot sådana överträdelser.

Granskningen av lagligheten i verksamheten inom nämnderna blir en obligatorisk uppgift för revisorerna.

Vårt huvuduppdrag enligt direktiven är att föreslå åtgärder som stärker den lokala demokratin. Därför är det en självklar utgångspunkt för våra överväganden i fråga om åtgärder mot kommunalt domstolstrots och lagtrots att välja sådana som så litet som möjligt inkräktar på den lokala självstyrelsen och som utnyttjar de förutsättningar som finns att inom ramen för den lokala självstyrelsen komma till rätta med dessa överträdelser. Vårt huvudförslag är att kommuner och landsting skall åläggas att själva vidta åtgärder mot domstolstrots och lagtrots.

I revisionen har kommunerna och landstingen en självständig och väl etablerad organisation för granskning av den verksamhet som styrelsen och övriga nämnder bedriver. Revisionen är demokratiskt förankrad och har en ingående kännedom om förhållandena i den egna kommunen eller det egna landstinget. Granskning av lagligheten i förvaltningen ingår redan som en fakultativ eller av fullmäktige föreskriven uppgift för de förtroendevalda revisorerna. Att genom bestämmelser i kommunallagen göra denna granskning obligatorisk och ge den en mera framskjuten ställning än för närvarande, skulle inte innebära någon ingripande förändring i revisorernas uppgifter och arbetsförutsättningar. En sådan utvidgad granskning ligger väl i linje med revisorernas nuvarande obligatoriska uppgifter och bör lätt kunna integreras i förvaltningsrevisionen. Vi föreslår därför att revisorernas obligatoriska uppgifter utvidgas till att omfatta granskning av lagligheten i nämndernas förvaltning.

5.4.4 Omfattningen av laglighetsgranskningen

Vårt förslag: Laglighetsgranskningen skall vara generell och omfatta alla former av domstolstrots och lagtrots.

En allmänt hållen regel om laglighetsgranskningen tas in kommunallagen.

Granskningen skall också omfatta hur nämnderna verkställer beslut av förvaltningsdomstolar i ärenden som innefattar myndighetsutövning mot någon enskild.

Laglighetsgranskningen skall vara generell. Den skall omfatta hur nämnderna fullgör kommunens eller landstingets obligatoriska uppgifter enligt lagar och andra författningar och hur de följer tvingande regler i dessa författningar, kommunallagen och av fullmäktige fastställda reglementen och andra interna författningar. Vidare skall den omfatta hur nämnderna efterlever förvaltningsdomstolarnas beslut i samband med både laglighetsprövning och förvaltningsbesvär. Laglighetsgranskningen utgör således en åtgärd mot alla former av lagtrots och domstolstrots. Vi anser dock inte att denna uppgift för revisorerna skall beskrivas och regleras i detalj genom föreskrifter i kommunallagen. Liksom beträffande revisionen i övrigt bör revisorerna själva utifrån en allmänt hållen bestämmelse i kommunallagen och de föreskrifter som fullmäktige lämnar avgöra inriktningen och uppläggningen av laglighetsgranskningen.

I fråga om ärenden som innefattar myndighetsutövning mot någon enskild föreskrivs i kommunallagen som framgått ovan begränsningar i granskningen. Fråga är om denna begränsning kan behållas, när laglighetsgranskningen blir en obligatorisk uppgift för revisorerna. Laglighetsgranskningen är avsedd att omfatta lagtillämpningen inom nämnderna och hur dessa efterlever förvaltningsdomstolarnas beslut också i enskilda ärenden. Meningen är dock inte att revisorerna rutinmässigt skall pröva handläggningen i enskilda ärenden som innefattar myndighetsutövning. Prövningen bör liksom nu ske från allmänna utgångspunkter och vara inriktad på beredningss-, besluts- och verkställighetsrutinerna och andra handläggningsfrågor inom nämnderna. Detta kan givetvis ske med utgångspunkt i ett enskilt ärende som revisorerna själva valt ut vid granskningen eller som någon enskild eller någon myndighet har fäst revisorernas uppmärksamhet på. Revisorernas prövning av ärenden som innefattar myndighetsutövning omfattar också måluppfyllelsen och andra standardfrågor inom ett verksamhetsområde, en verksamhetsgren eller en institution. Den nya obligatoriska granskningsuppgiften är avsedd att medföra att frågor om lagligheten får större utrymme inom förvaltningsrevisionen än den har för närvarande. Mot denna bakgrund skulle den laglighetsgranskning som är avsedd att motverka lagtrots rymmas inom ramen för det som i 9 kap. 8 § kommunallagen menas med att "granskningen sker från allmänna synpunkter". Så är däremot inte alltid fallet med kontrollen av hur förvaltningsdomstolarnas beslut efterlevs och som är avsedd att motverka domstolstrots. Givetvis skall denna kontroll också främst ske från allmänna utgångspunkter. Revisorerna måste dock kunna gå in i enskilda ärenden och pröva om ett domstolsbeslut verkställs, om detta sker inom rimlig tid och om föreskrifter för verkställigheten iakttas. Vi bedömer således att lagstöd måste skapas för en sådan granskning.

Revisorerna verkar direkt under fullmäktige och på fullmäktiges uppdrag. Deras granskning omfattar inte fullmäktiges åtgärder. Inte heller den obligatoriska laglighetsgranskningen som vi föreslår kan avse fullmäktiges beslut eller handläggning av ärenden, genomförandet av sammanträden etc. i fullmäktige.

5.4.5 Inga särskilda kompetenskrav för de förtroendevalda revisorerna

Vårt förslag: En demokratiskt förankrad kommunal revision är av särskilt värde. Något kompetenskrav bör inte införas för de förtroendevalda revisorerna.

En väsentlig förutsättning för revisorernas oberoende ställning och en effektiv revision är att revisorerna biträds av sakkunniga som de själva väljer ut och att de kan anlita sådana i den omfattning som de själva bestämmer.

En regel förs in i kommunallagen om att de förtroendevalda revisorerna biträds av sakkunniga i den omfattning som behövs.

Som framgått ovan har som skäl mot en obligatorisk laglighetsgranskning anförts att detta skulle kräva juridisk kompetens hos de förtroendevalda revisorerna. Vi delar inte denna uppfattning.

De förtroendevalda revisorerna har inom ramen för nuvarande redovisningsrevision och förvaltningsrevision att lösa kvalitativt och kvantitativt krävande uppgifter. Granskningen gäller många gånger komplicerade ekonomiska och verksamhetsmässiga förhållanden. Detta har inte föranlett lagstiftaren att införa några krav på ekonomisk eller annan sakkunskap hos revisorer i kommuner och landsting. Inte heller laglighetsgranskningen föranleder enligt vår mening att särskilda kompetenskrav behöver ställas. De förtroendevalda revisorerna biträds normalt antingen av anställda eller utomstående professionella revisorer. Detta sker i den omfattning som revisorerna själva bedömer nödvändigt och som de ekonomiska ramarna för revisionen medger. Yrkesrevisorerna besitter vanligen allmänna juridiska kunskaper. Om särskild juridisk sakkunskap fordras vid granskningen, får revisorerna anlita hjälp av utomstående på samma sätt som när annan specialistkompetens behövs. Oftast kan denna förmedlas av den interna eller externa personal som fortlöpande biträder de förtroendevalda revisorerna. Revisorerna bör också i viss utsträckning kunna få biträde av den centralt placerade personal med juridisk kompetens som normalt finns inom en kommun eller ett landsting, t.ex. kommunjurister respektive landstingsjurister.

Givetvis har revisorerna därvid att se till att deras oberoende ställning inte rubbas.

De förtroendevalda revisorernas demokratiska förankring har ansetts så värdefull i sig att särskilda kompetenskrav inte har ställts upp för dem. Vi anser inte att införandet av en obligatorisk laglighetsgranskning påverkar denna principiella bedömning.

Det är väsentligt att de förtroendevalda revisorerna har tillräckliga resurser till sitt förfogande vid granskning. Särskilt gäller detta att de i tillräcklig omfattning biträds av yrkesrevisorer och andra sakkunniga. Kommunallagsgruppen menade att detta är en förutsättning för ett system med förtroendevalda revisorer (Ds 1988:52 s. 131). Gruppen framhöll att lagstiftaren också hade menat att en sådan ordning skulle gälla, låt vara på frivillighetens väg och åberopade äldre förarbetena till kommunallagarna (a.Ds. s. 136).

I huvudbetänkandet behandlar vi revisorernas ställning och status i organisationen. Med hänsyn till att uppföljning och utvärdering av verksamheten får en ökad betydelse i en tid av snabba förändringar i fråga om såväl styrsystem som den politiska organisationen framhåller vi att det finns skäl att uppmärksamma den kommunala revisionen i dess egenskap av granskningsorgan. Ett viktigt problem som vi pekar på är att de förtroendevalda revisorerna i dag kanske inte alltid har den politiska tyngd, erfarenhet och självständighet som är önskvärd och som regleringen i kommunallagen förutsätter. Med utvidgade uppgifter för revisorerna kommer deras ställning med stor sannolikhet att stärkas och rekryteringen av personer till revisorsuppdrag att underlättas.

Vi anser att systemet med en demokratiskt förankrad revision i kommuner och landsting är av stort värde och att det skall behållas. En väsentlig förutsättning för revisorernas oberoende ställning är att de biträds av sakkunniga som de själva väljer ut och att de kan anlita sådana i den omfattning som de själva bestämmer. Att de har tillgång till yrkesrevisorer och andra sakkunniga är också betydelsefullt för effektiviteten i systemet. I likhet med Kommunallagsgruppen föreslår vi att en bestämmelse skall införas i kommunallagen om att de förtroendevalda revisorerna biträds av sakkunniga i den omfattning som behövs.

5.4.6 Initiativrätt för revisorerna i fullmäktige och nämnder

Vårt förslag: Revisorerna får rätt att väcka ärenden i fullmäktige som rör granskningen, om fullmäktige har föreskrivit det.

Revisorerna får rätt att väcka ärenden i nämnderna som rör granskningen.

I 5 kap. 23 § kommunallagen räknas de kommunala organ upp som har rätt att väcka ärenden i fullmäktige. Beträffande fullmäktigeberedningar gäller dock att de får väcka ärenden, bara om fullmäktige har föreskrivit det. I övrigt får fullmäktige inte medge andra organ eller enskilda sådan rätt.

Revisorerna redovisar till fullmäktige resultatet av sin granskning i den årliga revisionsberättelsen. De kan inte anhängiggöra ärenden i fullmäktige under granskningens gång. Frågor som har samband med den egna förvaltningen får dock revisorerna väcka på samma sätt och i samma omfattning som nämnderna.

Laglighetsgranskningen men även förvaltnings- och redovisningsrevisionen kan ge revisorerna anledning att göra framställningar till fullmäktige. Med nuvarande reglering får fullmäktige inte behandla en sådan framställning, om den inte tas upp av styrelsen eller någon annan nämnd i ett ärenden. En revisor som är ledamot i fullmäktige eller någon annan ledamot kan dock väcka en motion och i denna ta med framställningen. Vi anser det inte rimligt att revisorerna skall behöva utnyttja en sådan omväg för att föra upp viktiga frågor till fullmäktige.

Fullmäktige får meddela föreskrifter för revisionen. I övrigt bestämmer revisorerna själva inriktningen och uppläggningen av revisionsarbetet. Kommuner och landsting har en betydande frihet att inom ramen för kommunallagens allmänna reglering bestämma om revisionen. Från lokaldemokratisk synpunkt är det väsentligt att bestämmanderätten över den egna organisationen och arbetssättet skall vara så vid som möjligt. Vi anser därför inte att en tvingande regel om initiativrätt för revisorerna bör införas. I stället föreslår vi att fullmäktige på samma sätt som beträffande sina egna beredningar skall ges rätt att bestämma om revisorernas möjligheter att utöver revisionsberättelsen väcka ärenden som gäller granskningen.

Nämnderna och de anställda är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet (9 kap. 10 § första stycket kommunallagen). Upplysningsskyldigheten anses också omfatta dem som biträder de förtroendevalda revisorerna, eftersom de handlar på revisorernas vägnar. Det föreligger vidare en skyldighet för nämnderna och deras personal att ge revisorerna tillfälle att när som helst inventera tillgångar och ta del av räkenskaper och andra handlingar (9 kap. 10 § andra stycket). Detsamma gäller för fullmäktigeberedningar (9 kap. 11 §).

Revisorerna anses ha rätt att infordra yttranden och förklaringar under den löpande granskningen från nämnder och fullmäktigeberedningar (jfr Paulsson m.fl. s. 309). De har dock ingen formell rätt att väcka ärenden hos dessa organ. Det får anses ligga inom fullmäktiges förordningsmakt att föreskriva skyldighet för nämnderna att behandla skrivelser från revisorerna.

Vid den obligatoriska laglighetsgranskningen kan revisorerna finna anledning att väcka ärenden i en nämnd eller en beredning med anledning av det som har framkommit. Visserligen kan man utgå ifrån att dessa organ i eget intresse tar upp till behandling påpekanden, erinringar och andra framställningar från revisorerna. I spända lägen eller konfliktsituationer är det inte självklart att så sker. Det kan också förekomma att de anställda inte anmäler skrivelser från revisorerna till den egna nämnden eller att detta inte sker inom rimlig tid. Enligt vår mening bör en nämnd eller en fullmäktigeberedning inte under några förhållanden kunna undandra sig att behandla framställningar från revisorerna. Vi föreslår därför att revisorerna ges en i kommunallagen grundad rätt att väcka ärenden som gäller granskningen i nämnder och fullmäktigeberedningar.

5.4.7. Revisorernas service till enskilda och samverkan med andra myndigheter

Vår bedömning: Vi anser att en ökad öppenhet från revisorerna mot andra myndigheter och organisationer är betydelsefull både för revisorernas eget arbete och de statliga tillsynsmyndigheternas kontroll.

En större öppenhet mot kommunmedlemmarna ökar tilltron till revisionen och till den kommunala verksamheten.

Vi anser att den kommunala revisionen bör vara öppnare mot allmänheten.

Det förekommer att enskilda gör framställningar till revisorerna om granskning av en viss verksamhet eller lämnar synpunkter på granskningen. Revisorer i kommuner och landsting utgör en myndigheter i förvaltningslagens (1986:223) mening. I förvaltningslagen finns det allmänna bestämmelser om myndigheters serviceskyldighet gentemot allmänheten. Bl.a. skall en myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Denna service skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. Myndigheten skall också hjälpa enskilda till rätta som av misstag vänder sig till fel myndighet (4 §). Till myndigheternas skyldigheter hör vidare att ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om en myndighet bestämmer särskilda mottagnings- och telefontider, skall allmänheten underrättas om detta på ett lämpligt sätt (5 §). Dessa servicebestämmelser gäller således också för revisorerna. Enskilda kan dock

inte med stöd av servicebestämmelserna i förvaltningslagen väcka ärenden hos revisorerna och fordra att dessa handläggs. Något besked i den sakfråga som en framställning gäller behöver revisorerna inte heller lämna. I vilken mån en sådan framställning skall påverka granskningen bestämmer revisorerna själva (jfr Paulsson m.fl. s. 305).

Revisorernas uppgifter är i mindre utsträckning än andra myndigheters utåtriktade. Redan uppgifternas karaktär gör att de kommunala revisorernas serviceskyldighet får anses begränsad. Revisorerna kan således inte med stöd av servicebestämmelserna i förvaltningslagen göras till en instans för allehanda klagomål. Vi har dock velat peka på den möjlighet som enskilda har att fästa revisorernas uppmärksamhet på förhållanden i förvaltningen. Med en obligatorisk laglighetsgranskning kan denna möjlighet öka i betydelse. Det bör framhållas att det står fullmäktige fritt att föreskriva en vidare serviceskyldighet för revisorerna än som följer av nämnda bestämmelser i förvaltningslagen.

I förvaltningslagen finns det också en bestämmelse om samverkan mellan myndigheter. Enligt denna skall en myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten (5 §). Också samverkansskyldigheten kan öka i betydelse både för revisorerna själva och tillsynsmyndigheterna samt förvaltningsdomstolarna i och med att laglighetsgranskningen blir obligatorisk.

Vi anser att en större öppenhet från revisorerna mot andra myndigheter och organisationer är betydelsefull både för revisorernas eget arbete och de statliga tillsynsmyndigheternas. En öppenhet mot kommunmedlemmarna bedömer vi ha samma positiva effekt. Därtill kommer att tilltron till revisionen och till den kommunala verksamheten stärks, om också revisionen öppnar sig mot allmänheten (jfr vårt huvudbetänkande avsnitt 2.3.2).

5.4.8 Laglighetsgranskningens praktiska och ekonomiska konsekvenser

Vår bedömning: Den obligatoriska, lagreglerade granskning som vi föreslår skall införas blir av en annan omfattning och kvalitet än den som har förekommit hittills. Revisorerna kan därför behöva större resurser för sin verksamhet. En viss fortbildning kan bli nödvändig. Vårt förslag medför dock inga betydande praktiska eller ekonomiska konsekvenser för kommunerna och landstingen.

Det merarbete och de ökade kostnader som blir följden av våra förslag är det rimligt kommunerna och landstingen får bära, eftersom åtgärderna föranleds av att det har förekommit kommunalt domstolstrots och lagtrots.

Vi har framhållit tidigare att de kommunala revisorerna på många håll av fullmäktige har ålagts att granska lagligheten i nämndernas verksamhet. Det finns således i ganska stor utsträckning redan en vana att hantera en sådan uppgift. Den obligatoriska, lagreglerade granskning som vi föreslår är tänkt att ha en annan omfattning och kvalitet än den som har förekommit hittills. Den medför sannolikt behov av en viss utökning av de resurser som ställs till revisorernas förfogande och fortbildning av de förtroendevalda. Vi bedömer dock att vårt förslag inte medför några betydande praktiska eller ekonomiska konsekvenser. Om så ändå skulle bli fallet, anser vi att detta är en börda som kommuner och landsting måste bära. De åtgärder som vi föreslår här och i det följande är föranledda av att kommuner och landsting genom underlåtenhet eller handlande trotsat tvingande föreskrifter i lagar och andra författningar samt förvaltningsdomstolars beslut.

Vad gäller åtgärder mot lagtrots är alternativet till det som har föreslagits här att öka den statliga tillsynen på alla specialreglerade områden och att därvid vidga tillsynsmyndigheternas befogenheter gentemot kommunerna och landstingen, t.ex. genom införande av vitessanktioner och underställning av kommunala beslut. Detta skulle innebära en återgång till ett gammalt och övergivet kontrollsystem, något som vi bedömer vara varken önskvärt eller lämpligt. Från samhällsekonomisk synpunkt är en vidgad laglighetsgranskning genom de kommunala revisorerna definitivt att föredra framför en utökad statligt kontroll av den kommunala verksamheten.

Avsikten är inte att revisorernas laglighetsgranskning skall ersätta den kontroll som sker genom att förvaltningsdomstolarna prövar överklagade kommunala beslut. En följd av den utökade granskningen kan dock bli att behovet av att överklaga sådana beslut kan minska i viss mån.

5.4.9 Vårt förslag till reglering av revisorernas uppgifter och initiativrätt

Vårt huvudförslag: En ny allmänt hållen förskrift förs in i kommunallagen om revisorernas laglighetsgranskning. Området för granskningen beskrivs på samma sätt som i bestämmelsen om nämndernas ansvar för verksamheten.

Laglighetsgranskningen blir inte beroende av det som över tiden allmänt anses vara god revisionssed.

Revisorernas obligatoriska uppgift att granska lagligheten av verksamheten inom nämnderna måste framgå av en föreskrift i kommunallagen. En sådan bör inte ha någon annan karaktär än de nu gällande bestämmelserna om revisorernas uppgifter. Förskriften bör därför vara allmänt hållen.

Som vi har anfört tidigare anser vi att beskrivningen i kommunallagen av revisorernas granskningsuppgifter och av nämndernas ansvar för verksamheten bör knyta an närmare till varandra. Detta kan lämpligen ske genom att en bestämmelse förs in i kommunallagen som anger att revisorerna prövar om nämnderna sköter verksamheten inom sina verksamhetsområden enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat och enligt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Lagens beskrivning av revisorernas granskningsuppgift och nämndernas ansvar för verksamheten kommer då att överensstämma i denna del. Genom att granskningen föreskrivs avse om verksamheten bedrivs enligt de föreskrifter som gäller för den, blir laglighetsgranskningen obligatorisk.

Det råder som vi har framhållit tidigare en viss oklarhet om innebörden av uttrycket "i den omfattning som följer av god revisionssed" i 9 kap. 7 § första stycket kommunallagen. Uttrycket knyter an till begreppet "god redovisningssed" och motiverades med att detta togs in i 8 kap. 18 § kommunallagen. God revisionssed får främst betydelse för redovisningsrevisionen men avser och kan påverka också förvaltningsrevisionen. Begreppet är hämtat från aktiebolagslagens regler om revision i aktiebolag. Revisorerna i aktiebolag granskar lagligheten i styrelsens och verkställande direktörens förvaltning bara i begränsad omfattning. Även om de rekommendationer som utfärdas av de auktoriserade revisorernas organisation och som utgör grunden för vad som skall anses vara god revisionssed vid revision av aktiebolag inte är bindande för de kommunala revisorerna, anser vi att den anknytning som finns till bolagsrevisionen och osäkerheten om innebörden av uttrycket god revisionssed gör att den obligatoriska laglighetsgranskningen inte kan ske "i den omfattning som följer av god revisionssed". Vad som skall anses som god revisionssed förändras över tiden och skulle därmed kunna medföra att den kommunala laglighetsgranskningen inskränktes i förhållande till vad som är avsikten med vårt förslag. Den nya bestämmelsen bör därför inte föras in i den nu gällande 9 kap 7 § kommunallagen utan vara fristående. Vi föreslår i stället en ny 7 a § med den innebörd som har angivits ovan.

Vårt förslag innebär att också enskilda ärenden som innefattar myndighetsutövning mot någon enskild skall kunna granskas av revisorerna. Det gäller sådana fall där kommunala beslut har överklagats och förvaltningsdomstolen har ändrat beslutet. Laglighetsgranskningen skall omfatta verkställigheten av sådana beslut. Som vi har framhållit ovan måste lagstöd skapas för en sådan granskning. Vi föreslår att detta sker

genom ett tillägg till 9 kap. 8 § kommunallagen. I samband härmed bör paragrafen omarbetas redaktionellt.

Vårt förslag att fullmäktige skall ges möjlighet att medge revisorerna rätt att i fullmäktige väcka ärenden som gäller granskningen föranleder ett tillägg till 5 kap. 23 § kommunallagen.

Vårt förslag att revisorerna skall ges en i kommunallagen grundad rätt att väcka ärenden hos nämnder och fullmäktigeberedningar föranleder också ett tillägg till lagen. I 4 kap. 16 - 17 §§ kommunallagen finns bestämmelser om initiativrätt för de förtroendevalda. Dessa avser deras rättighet som enskilda förtroendevalda. Visserligen är varje revisor självständig och kan agera på egen hand. Vanligen uppträder dock revisorerna kollektivt som ett organ och gör gemensamma framställningar. Vi anser därför att föreskriften om deras initiativrätt i nämnder bör föras in som ett tredje stycke i 9 kap. 10 § kommunallagen. Genom en befintlig hänvisning i 11 § kommer föreskriften också att gälla för fullmäktigeberedningar.

Bestämmelsen i 9 kap. 14 § första stycket kommunallagen om att revisorerna varje år skall avge en revisionsberättelse hindrar inte en enskild revisor att avge en särskild revisionsberättelse. Inte heller de nu förslagna bestämmelserna hindrar att en enskild revisor väcker ärenden i nämnderna eller i fullmäktige, om fullmäktige har förskrivit initiativrätt för revisorerna.

5.4.10 Laglighetsgranskningen och de förtroendevaldas personliga ansvar

Vår bedömning: Den obligatoriska laglighetsgranskningen vidgar de förtroendevaldas personliga ansvar. Domstolstrots och lagtrots kan ligga till grund för åtgärder från revisorerna.

Som yttersta medel mot domstolstrots och lagtrots ingår i revisionsmodellen revisionsanmärkning och vägrad ansvarsfrihet samt sanktionen entledigande från uppdrag i nämnd eller fullmäktigeberedning.

Laglighetsgranskningen kan liksom annan granskning ligga till grund för åtgärder från revisorernas sida. Om revisorerna upptäcker fall av lagtrots och domstolstrots inom en nämnds verksamhet kan de rikta påpekanden eller erinringar till nämnden. I allvarliga fall kan de ta upp sådana överträdelser i revisionsberättelsen, rikta en revisionsanmärkning mot nämndens ledamöter och avstyrka ansvarsfrihet för dem. Om fullmäktige inte beviljar ansvarsfrihet, har fullmäktige möjlighet att med

stöd av 4 kap. 10 § kommunallagen entlediga ledamöterna från deras uppdrag.

Det förekommer mycket sällan att revisionsanmärkningar riktas mot nämndledamöter i kommuner och landsting och att revisorerna avstyrker ansvarsfrihet. Vi är övertygade om att revisorernas laglighetsgranskning kommer att ha en preventiv effekt på domstolstrots och lagtrots och att revisionsanmärkningar därför inte kommer att öka i antal på grund av att sådan granskning genomförs. I denna revisionsmodell för åtgärder mot domstolstrots och lagtrots som vi föreslår ingår dock som yttersta medel för revisorerna att utkräva ett personligt ansvar av nämndledamöterna. Dit hör också att ansvarsfrihet kan vägras dem och sanktionen entledigande riktas mot dem.

5.5 Vägran att verkställa uppenbart olagliga fullmäktigebeslut

Vårt förslag: Nämndernas rätt att vägra att verkställa fullmäktigebeslut skrivs in i kommunallagen.

Rätten att vägra verkställighet begränsas till att gälla, om beslutet av fullmäktige har överklagats eller om det är uppenbart att beslutet överskrider kommunens eller landstingets kompetens, att fullmäktige har överskridit sina befogenheter genom beslutet eller att beslutet strider mot lag eller annan författning.

En nämnd som vägrar att verkställa ett beslut av fullmäktige skall genast väcka det ärende som beslutet avser åter i fullmäktige och uppge skälen för sin vägran.

Nämndernas vägran att verkställa fullmäktigebeslut görs under revisionsansvar.

5.5.1 Inledning

En fråga som vi enligt direktiven skall ta upp gäller om kommunstyrelsen och landstingsstyrelsen skall ges rätt att vägra att verkställa uppenbart olagliga beslut av kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige.

Bland de särskilda uppgifter som föreskrivs för styrelsen i kommunallagen ingår att verkställa fullmäktiges beslut (6 kap. 4 § 3). Huvudansvaret för verkställigheten ligger på styrelsen. Övriga nämnder skall också verkställa sådana beslut. Detta anges i bestämmelserna om deras uppgifter i kommunallagen. Enligt 3 kap.14 § bereder de fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs. Vilka beslut

de enskilda nämnderna har att verkställa beror på vilka verksamhetsområden de ansvarar för och den uppgiftsfördelning som gäller mellan dem. Föreskrifter om detta ges i reglementena för nämnderna som numera är obligatoriska.

Styrelsen men också övriga nämnder bestämmer själva om och när ett fullmäktigebeslut skall verkställas. Deras bedömningar görs utifrån effektivitets- och legalitetsintressen och gäller främst, om det enskilda beslutet kan komma att upphävas vid laglighetsprövning av förvaltningsdomstol. Inom ramen för detta anses nämnderna också ha rätt att vägra att verkställa ett beslut (jfr Sundberg, Kommunalrätt, 1963, s. 254-257 och Riberdahl, NAT 1978 s. 172). Om ett beslut av fullmäktige har överklagats, är det självklart att styrelsen eller en annan nämnd har rätt att vägra att verkställa beslutet. De har också rätt att vidhålla sin vägran, även om fullmäktige beordrar verkställighet. Vägran att verkställa ett fullmäktigebeslut sker under revisionsansvar för nämndledamöterna.

Allt talar för att det redan enligt gällande rätt föreligger en sådan möjlighet att vägra verkställighet av fullmäktigebeslut som berörs i direktiven. Några ytterligare överväganden skulle således inte behövas från vår sida. Enligt direktiven är vår uppgift beträffande verkställighetsvägran kopplad till frågan om ett personligt ansvar för de förtroendevalda och begränsad till beslut som är uppenbart olagliga. Verkställighetsvägran är också av intresse som en del i den revisionsmodell för åtgärder mot domstolstrots och lagtrots som vi föreslår.

Revisorernas legalitetskontroll avser uteslutande den verksamhet som nämnderna och fullmäktigeberedningarna ansvarar för. Fullmäktiges beslut och andra åtgärder omfattas inte av granskningen. Revisorerna är direkt underställda fullmäktige. De utför sitt speciella uppdrag åt fullmäktige. Det är därför uteslutet att ålägga revisorerna en kontrollfunktion gentemot fullmäktige. Den utökade interna legalitetskontrollen som vi föreslår ger oss anledning att överväga om det bör vara en skyldighet för styrelsen men också för övriga nämnder att vägra att verkställa fullmäktigebeslut eller om det är tillräckligt att rätt till verkställighetsvägran finns.

5.5.2 Intern laglighetskontroll av fullmäktigebeslut i Finland

Vår bedömning: Den ordning som tillämpas i Finland som innebär att kommunstyrelsen är skyldig att pröva lagligheten i kommunfullmäktiges beslut i samma omfattning som förvaltningsdomstolarna i Sverige passar inte in i det svenska systemet för kommunal självstyrelse.

I den finländska kommunalrätten finns det en intern laglighetskontroll av fullmäktiges beslut. Där är det en skyldighet för kommunstyrelsen att vägra att verkställa beslut av fullmäktige som styrelsen anser vara olagliga. Styrelsens uppgift liknar laglighetsprövning enligt den svenska kommunallagen. Kommunstyrelsens uppgift betecknas i den finländska kommunallagen (59 §) som "tillsyn över lagligheten av fullmäktiges beslut" Tillsynen gäller om besluten har fattats i oriktig ordning eller överskrider fullmäktiges befogenhet eller eljest strider mot lag. Ett beslut som styrelsen finner vara olagligt, skall styrelsen vägra att verkställa. Den skall omedelbart hänskjuta ärendet som beslutet gäller åter till fullmäktige och därvid ange skälen för sin vägran att verkställa beslutet. Fullmäktige kan då ändra sitt beslut i enlighet med kommunstyrelsens ställningstagande. Besvär som har anförts över det första beslutet förfaller i den situationen. Om fullmäktige däremot vidhåller beslutet, skall styrelsen överlämna frågan huruvida det föreligger lagligt hinder för verkställigheten till länsrätten för avgörande. Länsrätten får inte besluta i frågan, förrän tiden för anförande av kommunalbesvär har löpt ut. Om fullmäktiges beslut överklagas inom förskriven tid, skall länsrätten handlägga besvären över fullmäktiges och kommunstyrelsens beslut om verkställighetsvägran gemensamt. Underställningsärendet förfaller, om länsrätten vid prövningen av besvären finner att fullmäktiges beslut skall upphävas. Vid motsatt bedömning av länsrätten har kommunstyrelsen rätt att överklaga länsrättens beslut till Högsta förvaltningsdomstolen. Sådan rätt tillkommer fullmäktige, i det fall länsrätten är ense med kommunstyrelsen om att fullmäktigebeslutet är olagligt. Regeln i kommunallagen om kommunstyrelsens skyldighet att ombesörja verkställigheten anses då inte böra tillämpas. I stället får fullmäktige själva svara för verkställigheten. Den kommunmedlem som har besvärat sig hos länsrätten över fullmäktiges beslut, kan begära ändring av länsrättens dom hos Högsta förvaltningsdomstolen, ifall länsrätten ogillar kommunmedlemmens besvär. Kommunmedlemmen behöver då inte särskilt ta upp frågan om riktigheten i kommunstyrelsens verkställighetsvägran. Om däremot länsrätten avslår besvären, kan varje kommunmedlem överklaga länsrättens beslut till den högsta besvärsinstansen. Likaså kan de anföra besvär, när länsrätten har ansett att det föreligger lagligt hinder för verkställighet i ett ärende som kommunstyrelsen har hänskjutit till rätten. Verkställighetsvägran är inte vanligen förekommande i Finland (Om regleringen och praxis i Finland se Hannus, Den nya kommunallagen, 2:a uppl. s. 290-294).

En motsvarande tillsyn över lagligheten i fullmäktiges beslut fanns också i den äldre finländska kommunallagen som ersattes av den nu gällande år 1977. I Finland pågår för närvarande en översyn av kommunallagen. Enligt uppgift övervägs inga ändringar i fråga om kontrollen av lagligheten i fullmäktiges beslut.

Den utvecklade ordningen i Finland för intern kontroll av lagligheten i fullmäktiges beslut har lång tradition. Den har bedömts fungera väl men har inslag som ter sig främmande för svenska förhållanden. Särskilt gäller detta den ställning av kontrollorgan gentemot fullmäktige som legalitetsprövningen ger kommunstyrelsen i de finländska kommunerna. I Sverige ankommer sådan prövning på förvaltningsdomstolarna. Att kommunstyrelsen i en finländsk kommun skall kontrollera, om fullmäktiges beslut har "fattats i oriktig ordning" och att styrelsen har rätt att i samband med underställning av verkställighetsvägran överklaga länsrättens beslut, avviker påtagligt från de uppgifter som styrelsen har i det svenska lokaldemokratiska systemet och är inte förenligt med den ställning som styrelsen har i vårt land. Handläggningen i länsrätten och överprövningen av länsrättens avgöranden i Finland framstår också som komplicerad. Vi anser därför att en motsvarighet till kommunstyrelsens laglighetsprövning enligt den finländska kommunallagen inte bör införas i den svenska lagen.

5.5.3 Ingen skyldighet för nämnderna att vägra verkställighet

Som framgått tidigare (avsnitt 5.4) åligger det nämnderna enligt reglerna om deras ansvar för verksamheten att se till att denna bedrivs i överensstämmelse med de föreskrifter som gäller för den. En obligatorisk och därmed utökad laglighetsgranskning från revisorerna bör enligt vår bedömning medföra att laglighetsfrågorna uppmärksammas av nämnderna mer än för närvarande. Ett sätt att öka medvetenheten ytterligare kunde vara att göra det till en skyldighet för nämnderna att bedöma lagligheten i de fullmäktigebeslut som de skall verkställa och vägra verkställighet i vissa situationer.

Styrelsen har ett särskilt ansvar för beredningen av fullmäktigeärendena. I ärenden som styrelsen inte har berett själv skall styrelsen alltid ges tillfälle att yttra sig. Om det i ett ärende inte föreligger något förslag till fullmäktiges beslut, skall styrelsen lägga fram ett eget beslutsförslag. I beredningsuppgiften ingår bl.a. att bedöma lagligheten av det som föreslås i ärendena. Även om det inte finns föreskrifter om det, får denna bedömning anses ankomma särskilt på styrelsen.

Fullmäktige är i de flesta fall oförhindrad att besluta något annat än det som har föreslagits av styrelsen eller någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning. Ett förslag från en nämnd kan således komma att ändras under den efterföljande beredningen i styrelsen och vid behandlingen i fullmäktige. Fullmäktige kan fatta ett annat beslut än det som styrelsen har föreslagit i sådana ärenden som styrelsen själv har väckt eller berett. Fullmäktigebeslutens laglighet kan därför behöva prövas inför verkställigheten i vissa fall. Eftersom en bedömning av lagligheten

sker vid beredningen av fullmäktigeärendena, framstår det som onödigt att i alla ärenden åter bedöma lagligheten inför verkställigheten av fullmäktiges beslut.

Som framgått ovan åligger det alla nämnder att verkställa fullmäktiges beslut. Huvudansvaret för verkställigheten vilar visserligen på styrelsen. Uppgiftsfördelningen enligt nämndorganisationen medför dock att verkställigheten i många ärenden ankommer på andra nämnder. Fullmäktige kan också lämna särskilda verkställighetsuppdrag till andra nämnder än styrelsen. Bedömningen av frågan om verkställighetsvägran måste därför omfatta samtliga nämnder.

Styrelsen och övriga nämnder får som sagts nyss anses ha rätt att vägra att verkställa fullmäktigebeslut. Om prövningen av lagligheten och vägran att verkställa beslut som bedöms olagliga skulle göras till en skyldighet för dem, kunde detta rubba maktfördelningen inom kommuner och landsting och nämndernas lydnadsförhållande till fullmäktige. Det finns enligt vår mening också risk för att en skyldighet för nämnderna leder till motsättningar mellan dem och fullmäktige. Nämnderna skulle under täckmantel av laglighetsprövning kunna ifrågasätta fullmäktiges beslut om fördelningen av kommunens eller landstingets samlade resurser. En nämnd skulle t. ex. kunna hävda att den inte kan fullgöra kommunens obligatoriska uppgifter enligt en speciallag, om nämnden inte tillförs de resurser den har begärt och att en lägre resurstilldelning därför strider mot den lagen och vägra att verkställa fullmäktiges beslut om budgeten. En obligatorisk laglighetsgranskning skulle vidare kunna inkräkta på nämndernas huvuduppgift som är att ansvara för skötseln av verksamheten. I sin prövning av fullmäktigebesluten skulle nämnderna vid ett obligatorium vara skyldiga att gå in på sådana komplicerade rättsliga spörsmål som det för närvarande ankommer på förvaltningsdomstolarna att avgöra.

De generella åtgärder som vi föreslår mot kommunalt lagtrots och domstolstrots och som vi har betecknat som en revisionsmodell riktar sig inte mot fullmäktige. De särskilda åtgärder som vi i det följande föreslår mot sådana överträdelser omfattar inte heller handlande eller underlåtenhet från fullmäktiges sida. En skyldighet för nämnderna att vägra verkställa olagliga fullmäktigebeslut skulle utgöra en form av kontroll av fullmäktiges handlande. Revisorernas granskning av verksamheten inom nämnderna skulle omfatta också, hur nämnderna skötte denna obligatoriska uppgift. Den märkliga ordningen skulle då gälla att nämnderna vid prövningen av ansvarsfriheten hade att svara inför fullmäktige för underlåten vägran att verkställa beslut av fullmäktige vilkas laglighet kunde ifrågasättas. Den skulle också innebära att det infördes en indirekt revision av fullmäktiges åtgärder. Som vi har framhållit (avsnitt 5.6) är det från kommunaldemokratisk synpunkt väsentligt att fullmäktige är ansvariga uteslutande gentemot kommunmedlemmarna-

väljarna. Mot bakgrund av det som vi har redovisat anser vi att skyldighet att vägra verkställighet av fullmäktigebeslut inte skall införas vare sig för styrelsen eller övriga nämnder.

5.5.4 Nämndernas rätt att vägra verkställighet bör regleras

Nämndernas rätt att vägra verkställighet av fullmäktigebeslut är inte begränsad till beslut som är uppenbart olagliga. Nämnderna kan alltså utnyttja sin rätt och vägra att verkställa varje fullmäktigebeslut. Som sagts tidigare hanterar nämnderna dock verkställighetsvägran under revisionsansvar. En obefogad vägran kan föranleda en erinran eller i allvarliga fall en anmärkning från revisorerna. Fullmäktige kan också lägga handlande eller underlåtenhet från en nämnd till grund för att vägra ansvarsfrihet, även om revisorerna inte har påtalat någon felaktighet.

Nämndernas rätt att vägra att verkställa fullmäktigebeslut har uppmärksammats i ringa utsträckning. Fråga är hur känd denna rätt är inom kommuner och landsting. Redan av informationsskäl kan det finnas anledning att ta in en bestämmelse i kommunallagen som upplyser om existensen av rätten till verkställighetsvägran.

Vi ifrågasätter det lämpliga i att rätten att vägra att verkställa fullmäktigebeslut är i princip obegränsad. Samma skäl som vi har anfört mot att införa en skyldighet att vägra verkställighet kan anföras mot att behålla denna obegränsade rätt för nämnderna till verkställighetsvägran. Rätten bör enligt vår mening bara få utnyttjas i de undantagsfall, då det är uppenbart att fullmäktigebeslut är lagstridiga. Vi föreslår därför att rätten att vägra verkställighet regleras i kommunallagen och att den bara skall avse uppenbart lagstridiga fullmäktigebeslut.

Nämndernas prövning av fullmäktiges beslut bör avse sakinnehållet i besluten. Deras rätt att vägra verkställighet bör därför inte avse den ordning i vilken besluten har tillkommit. Procedurfrågor och andra formella spörsmål bör nämnderna således inte bedöma. Med anknytning till de i 10 kap. 8 § kommunallagen angivna grunderna för domstolarnas laglighetsprövning bör nämndernas rätt att vägra verkställighet gälla när ett fullmäktigebeslutet inte hänför sig till något som är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, när fullmäktige har överskridit sin befogenhet och när beslutet strider mot lag eller annan författning. Rätten bör som sagts bara omfatta uppenbara fall av olaglighet och inte avse om beslut har tillkommit i laga ordning.

I klarhetens intresse bör det framgå av kommunallagen att nämnderna får vägra att verkställa fullmäktigebeslut som har överklagats. Uppenbarhetskravet kan inte gälla i sådana fall.

En fråga om verkställighetsvägran utgör ett ärende i en nämnd. En nämnd som finner att ett beslut av fullmäktige är uppenbart lagstridigt och ämnar vägra verkställighet skall avgöra ärendet på vanligt sätt. Ett sådant beslut kan överklagas genom laglighetsprövning. Vägran att verkställa ett fullmäktigebeslut kan således bli föremål för laglighetsprövning enligt reglerna i 10 kap. kommunallagen.

När en nämnd finner att ett beslut av fullmäktige är uppenbart olagligt och beslutar att inte verkställa beslutet, bör nämnden snarast anmäla detta till fullmäktige och skälen för sin vägran. Utöver ledamöterna i fullmäktige får bara de organ som anges i 5 kap. 23 § kommunallagen väcka ärenden i fullmäktige. Ovillkorlig rätt att väcka ärenden har en nämnd och en ledamot genom motion. Detsamma gäller revisorerna, om ärendet rör deras egen förvaltning. Fullmäktigeberedningar och företagsstyrelser kan erhålla initiativrätt i fullmäktige, om fullmäktige föreskriver det. Det bör nämnas att vi har föreslagit ovan att revisorerna skall få rätt att väcka ärenden i fullmäktige som gäller granskningen, om fullmäktige har föreskrivit det (avsnitt 5.4.6). Fullmäktige får inte ge andra organ eller enskilda rätt att väcka ärenden än de som upptas i nämnda bestämmelse i kommunallagen. De kan inte heller ta upp ärenden på eget initiativ utan ärenden måste väckas i fullmäktige.

En anmälan om verkställighetsvägran är inget formellt ärende. Fullmäktige kan ta upp en sådan anmälan till överläggning men kan inte fatta ett sakbeslut med anledning av anmälan, t.ex. om ändring av det beslut som nämnden har vägrat att verkställa. En sakbehandling i fullmäktige förutsätter således att det föreligger ett ärende som har väckts av ett berättigat organ och att ärendet har beretts i vanlig ordning, såvida inte någon av bestämmelserna i 5 kap. 29 - 32 §§ kommunallagen som medger undantag från beredningstvånget är tillämpliga. Det är således inte tillräckligt med en anmälan från en nämnd som vägrar att verkställa ett fullmäktigebeslut. En verkställighetsvägran bör därför väckas i fullmäktige. Fullmäktige måste då enligt regeln i 5 kap. 25 § kommunallagen besluta i ärendet. Vi föreslår att en bestämmelse tas in i kommunallagen om att en nämnd som har beslutat att vägra verkställa ett beslut av fullmäktige är skyldig att genast väcka det ärende som beslutet avser i fullmäktige. Ett undantag bör dock göras för det fall att vägran grundas på att fullmäktiges beslut har överklagats. Då behöver inte och bör normalt inte heller något ärende väckas i fullmäktige.

Vi anser inte att några särskilda föreskrifter skall införas om den tid inom vilken fullmäktige har att behandla ett sådant ärende. Ärenden i vilka verkställighetsvägran förekommer bör beredas och i övrigt handläggas på vanligt sätt. Inom ramen för beredningsplikten har en nämnd som vägrar att verkställa ett beslut att uppge vad nämnden grundar sin vägran på. Om styrelsen inte själv har berett ett ärende som väcks på nytt, skall styrelsen ges tillfälle att yttra sig. Detta är naturligt med

hänsyn till styrelsens roll i beredningsprocessen och ställning i organisationen.

Som vi har framhållit tidigare åligger det styrelsen att vid beredningen av fullmäktigeärendena särskilt beakta legalitetsaspekten. Vidare skall styrelsen ha uppsikt över de övriga nämndernas verksamhet enligt 6 kap. 1 § första stycket kommunallagen. Denna uppgift kommer också att omfatta hur nämnderna utnyttjar sin rätt att vägra verkställighet. Vi anser inte att styrelsen genom någon föreskrift i kommunallagen behöver ges särskilda uppgifter i fråga om verkställighetsvägran.

Enligt 5 kap. 24 § kommunallagen får fullmäktige föreskriva att en lokal nämnd eller en nämnd som är underställd en annan nämnd inte får väcka ärenden i fullmäktige. Fråga är, om också sådana nämnder skall ha rätt väcka ärenden som gäller verkställighetsvägran, om fullmäktige har begränsat deras initiativrätt. Vi anser att det skulle föra för långt, om nämnder på den nivån medgavs rätt att trots fullmäktiges föreskrift väcka ett ärende i fullmäktige. Vi föreslår därför inget undantag från fullmäktiges befogenhet i nämnda lagrum. Kommunallagen innehåller i övrigt inga bestämmelser som särskilt gäller för lokala nämnder eller nämnder som är underställda andra nämnder. Vi anser inte heller att rätten att vägra verkställighet föranleder någon ytterligare reglering om sådana nämnder i kommunallagen. Liksom andra frågor som gäller dessa nämnder får fullmäktige lämna de föreskrifter som behövs. Lokala nämnder och underställda nämnder måste dock genom en föreskrift i lagen undantas från skyldigheten att väcka ärenden i fullmäktige som gäller verkställighetsvägran, om fullmäktige har föreskrivit att de inte får väcka ärenden.

I 3 kap. 14 § kommunallagen finns bestämmelsen om nämndernas uppgift att bereda fullmäktiges ärenden och att ansvara för att fullmäktiges beslut verkställs. Föreskriften om nämndernas rätt att vägra verkställighet av fullmäktigebeslut bör placeras som ett andra stycke i den paragrafen. Den bör utformas efter mönster av 10 kap. 8 § kommunallagen som innehåller grunderna för upphävande av kommunala beslut vid laglighetsprövning. Skyldigheten för en nämnd som vägrar verkställa ett beslut att väcka det ärende som beslutet avser för ny handläggning i fullmäktige bör tas upp i ett tredje stycke. Där bör också det undantag placeras som skall gälla för de nämnder som enligt fullmäktiges föreskrift inte får väcka ärenden i fullmäktige.

5.6 Inga åtgärder bör riktas direkt mot fullmäktige

Vår bedömning: Fullmäktige bör i princip vara ansvariga enbart inför medlemmarna i kommunen eller landstinget. Statliga tillsynsmyndigheter och förvaltningsdomstolar bör inte kunna utkräva ansvar av eller vidta åtgärder direkt mot fullmäktigeledamöter vid lagtrots eller domstolstrots.

Genom vårt förslag att reglera rätten för nämnderna att vägra att verkställa uppenbart lagstridiga fullmäktigebeslut bör den faktiska betydelsen av lagtrots och domstolstrots från fullmäktiges sida minska.

Det bör inte införas möjligheter att vidta åtgärder direkt mot fullmäktige.

Fullmäktige är det högsta organet i kommuner och landsting. Det är direktvalt och den främsta bäraren av den kommunala självstyrelsen. Fullmäktiges ansvar är politiskt. De har inför kommunmedlemmarna det övergripande ansvaret för hela verksamheten i kommunen eller landstinget. Fullmäktiges ställning och uppgifter kan i flera avseenden jämföras med riksdagens.

Fullmäktiges juridiska ansvar är obetydligt (jfr avsnitten 2.2 och 2.6). Av hänsyn till den kommunala självstyrelsen är fullmäktigeledamöterna undantagna från tillsyn av JO och JK. Deras beslut kan dock överklagas. Detta sker med något undantag genom laglighetsprövning.

I det representativa demokratiska systemet ligger att ledamöterna i de direktvalda församlingarna skall vara ansvariga inför medborgarna. Medborgarna utkräver ansvaret vid de återkommande valen. Vi anser att det från självstyrelsesynpunkt skulle vara principiellt felaktigt att låta statliga tillsynsorgan utkräva ansvar av eller vidta åtgärder direkt mot fullmäktige. Sådant får ske mot kommunerna och landstingen som offentliga juridiska personer eller mot de nämnder som har det närmaste ansvaret för den verksamhet som tillsynen avser. Det sagda gäller i synnerhet vid lagtrots.

Det finns exempel på lagtrots också från fullmäktiges sida. Det största intresset har knutits till överträdelser av gränsen för den kommunala kompetensen (jfr avsnitt 1.2). Vi har tidigare föreslagit en reglering i kommunallagen av rätten för styrelsen och övriga nämnder att pröva lagligheten i fullmäktigebesluten och under revisionsansvar vägra verkställighet av de beslut som de bedömer vara uppenbart lagstridiga. Detta bör kunna motverka allvarligare kompetensöverskridanden från fullmäktige. Fullmäktige kan väl fatta ett uppenbart kompetensöverskri-

dande beslut, men på grund av sagda rätt för nämnderna kan nämnderna underlåta att verkställa beslutet. Detsamma gäller befogenhetsöverskridande och på annat sätt lagstridiga beslut. Anmodanden från fullmäktige att verkställa beslut som har överklagats och uppenbart lagstridiga beslut behöver nämnderna således inte efterkomma.

Vad gäller trots från fullmäktige mot förvaltningsdomstolars beslut, ger inte heller sådana överträdelser anledning till inskridanden mot ledamöterna i fullmäktige. Genomförandet av fullmäktigebeslut ankommer undantagslöst på nämnderna. Nämndernas rätt att vägra verkställighet bör hindra fullmäktige från att få igenom sin vilja, om den innebär något uppenbart lagstridigt. Ansvaret för iakttagandet av förbud att verkställa fullmäktigebeslut ligger i första hand på styrelsen. I andra hand ankommer detta på någon annan nämnd. Beslut om åtgärder för att enligt bestämmelserna i 10 kap. 15 § kommunallagen rätta ett verkställt fullmäktigebeslut som senare har blivit upphävt ankommer på fullmäktige själva. Ett sådant ärende skall dock beredas på vanligt sätt. Styrelsens uppgift är som vi har framhållit tidigare att beakta lagligheten i ärendena och att lägga fram förslag till fullmäktiges beslut, om detta behövs. Också i dessa fall bör rätten till verkställighetsvägran hindra att fullmäktige driver igenom något som är uppenbart olagligt. Vi vill dock förutskicka att vi i det följande lägger fram förslag om att förvaltningsdomstolarna skall ges vissa befogenheter att sätta ut vite vid befarat eller visat domstolstrots från nämnder i samband med laglighetsprövning.

Personvalskommittén (dir.1991:121) har i början av år 1993 lagt fram förslag om ett ökat inslag av personval i både riksdags- och kommunalvalen (SOU 1993:21). Om kommitténs förslag genomförs, får fullmäktigeledamöter i kommuner och landsting ett mera direkt ansvar gentemot kommunmedlemmarna. De får ett ökat personligt politiskt ansvar för de beslut som de medverkar till. Detta gäller också ledamöter i styrelsen och övriga nämnder, även om de väljs till sina uppdrag av fullmäktige. Många av dem är dessutom tillika fullmäktigeledamöter. I 11 kap. i vårt huvudbetänkande redovisar vi personvalskommitténs förslag och belyser tänkbara kommunaldemokratiska konsekvenser av förslagen. Vi anser att ett ökat inslag av personval också bör tas med i bedömningen av frågan om de kommunalt förtroendevaldas ansvar för besluten.

Sammanfattningsvis anser vi *dels* att principiella skäl talar mot att statliga tillsynsmyndigheter och förvaltningsdomstolar skall kunna vidta åtgärder direkt mot ledamöterna i fullmäktige i kommuner och landsting vid lagtrots eller domstolstrots, *dels* att den av oss föreslagna regleringen av rätten att vägra verkställighet av uppenbart lagstridiga fullmäktigebeslut bör minska den faktiska betydelsen av fullmäktigebeslut som innefattar domstolstrots och lagtrots.

5.7 Frågan om ett utökat personligt ansvar för de förtroendevalda i nämnderna

Vår bedömning: Den revisionsmodell som vi föreslår innefattar ett ökat personligt ansvar för de förtroendevalda både vid lagtrots och domstolstrots.

Modellen bör kompletteras med ett personligt vitesansvar vid vissa former av domstolstrots i samband med laglighetsprövning.

Det personliga ansvaret bör inte ökas vid domstolstrots i samband med förvaltningsbesvär utöver det som revisionsmodellen omfattar.

Sanktionen vite bör i viss utsträckning kunna riktas mot kommuner och landsting vid domstolstrots i samband med förvaltningsbesvär.

5.7.1 Direktiven

Enligt direktiven bör vi överväga möjligheten av att införa ett personligt ansvar för de förtroendevalda för att komma till rätta med domstolstrots och lagtrots i kommuner och landsting. Där sägs att ett sådant ansvar inte nödvändigtvis behöver vara ett straffansvar och framhålls att frågan om vad man kan kalla ett personligt vitesansvar har tagits upp av Svenska Kommunförbundet i yttrandet över Kommunalansvarsutredningens betänkande. Vidare ges vi i uppgift att överväga, i vad mån kretsen av ansvariga bör begränsas till ledamöterna i det organ som har fattat ett olagligt beslut eller om kretsen av ansvariga bör begränsas på något annat sätt, detta om vi skulle stanna för ett personligt ansvarssystem.

5.7.2 Ett ökat personligt ansvar vid vissa former av domstolstrots

Vårt huvudförslag som vi har betecknat som en revisionsmodell för åtgärder mot kommunalt domstolstrots och lagtrots innefattar en obligatorisk laglighetsgranskning från revisorerna av verksamheten inom nämnderna. Revisionsansvaret för de förtroendevalda i nämnderna utvidgas därmed. Detta ansvar är såväl kollektivt som individuellt. I modellen ingår också sanktionen entledigande från nämnduppdrag, vilken fullmäktige kan rikta mot förtroendevalda som fullmäktige inte har beviljat ansvarsfrihet (avsnitt 5.4.10). Modellen kompletteras med ett förslag om en reglering i kommunallagen av nämndernas rätt att

vägra att verkställa beslut av fullmäktige som har överklagats och beslut som nämnderna bedömer vara uppenbart lagstridiga. Det som har sagts nu gäller också för ledamöter i fullmäktigeberedningar. Dessa omfattas dock inte av rätten att vägra verkställighet.

I föregående avsnitt har vi redogjort för vår uppfattning att ledamöterna i fullmäktige bör vara ansvariga enbart inför kommunmedlemmarna och att åtgärder inte bör kunna riktas direkt mot dem vare sig av statliga myndigheter, av förvaltningsdomstolar eller av något organ inom kommunen eller landstinget. Rätten för nämnderna att vägra verkställighet av uppenbart olagliga fullmäktigebeslut medför att lagligheten i fullmäktiges beslut i viss utsträckning kontrolleras internt.

Vad gäller åtgärder mot lagtrots anser vi inte att några sådana skall införas utöver dem som revisionsmodellen innefattar. Vi återkommer till denna fråga längre fram (avsnitt 5.11). Vad gäller domstolstrots anser vi däremot att ytterligare åtgärder kan behövas för att förstärka reaktionen mot allvarliga överträdelser och för att få en direkt verkande prevention vid befarat domstolstrots eller omedelbar påföljd vid konstaterat domstolstrots.

Som vi har nämnt tidigare (avsnitt 5.1) uppfattar vi vårt uppdrag så, att vi har att föreslå ytterligare möjligheter att rikta sanktioner mot kommunerna och landstingen som sådana eller mot de förtroendevalda personligen. Vi anser att vi genom vårt förslag om åtgärder inom ramen för revisionsmodellen har reducerat behovet av sanktioner betydligt. Det är därför enligt vår mening inte nödvändigt att tillskapa ett system av sanktioner vid sidan av revisionsmodellen. Modellen innefattar som sagts nyss också en sanktion som fullmäktige råder över, nämligen entledigande från uppdrag i nämnder och fullmäktigeberedningar. Vi bedömer dock att den påföljden kommer att användas bara i ytterlighetsfall av domstolstrots och lagtrots.

Vi har helt avvisat tanken på att använda straffsanktionen mot domstolstrots och lagtrots (avsnitt 5.2) och konstaterat att skadestånd inte är en lämplig sanktion i detta sammanhang (avsnitt 5.3). Till revisionsansvaret är också knutet ett skadeståndsansvar (9 kap. 17 § kommunallagen). Omfattningen av detta skadeståndsansvar är oklart (jfr avsnitt 2.4 ovan och Paulsson m.fl. s. 315). Vi har inte funnit anledning att gå närmare in på en precisering och eventuell utvidgning av detta personliga ansvar för de förtroendevalda.

Som framgått av vår tidigare redovisning är vite (avsnitten 3.1 och 3.1.1) sedan länge en flitigt använd sanktion i svensk lagstiftning. Vitet utgör ett effektivt påtryckningsmedel för att en förpliktelse, ett förbud eller något annat åläggande skall respekteras. Det kan riktas mot enskilda fysiska och juridiska personer men också mot sådana offentligrättsliga juridiska personer som kommuner och landsting. Detta gäller i de allra flesta fall, när kommunerna och landstingen uppträder som privat-

rättsliga subjekt, t. ex. som fastighetsägare. Det förekommer dock att vite kan riktas mot dem också, när det gäller deras offentligrättsliga verksamhet. Vi kan inte se att det möter några principiella hinder att vidga möjligheterna att sätta ut vite mot kommuner och landsting inom det offentligrättsliga området. Vite kan enligt vår mening vara en effektiv sanktion mot vissa former av domstolstrots.

När nämndledamöter i kommuner och landsting gör sig skyldiga till domstolstrots på det specialreglerade området är det säkerligen många gånger inte fråga om tredska från deras sida. Detta är särskilt fallet, när rättighetslagar tillämpas. Det är ostridigt att de kommunala huvudmännen brottas med tilltagande resursproblem. Dessa skapar svårigheter för de ansvariga nämnderna att fullgöra det som förvaltningsdomstolarna ålägger dem i sina beslut (jfr bil. 2 punkt 9 och 10). Uppgiftsfördelningen mellan domstolarna och nämnderna är dessutom oklar (jfr avsnitten 4.2.2 och 4.3). Vi anser det inte rimligt att i sådana situationer vite skulle kunna sättas ut med de förtroendevalda personligen som adressater och att denna ekonomiska sanktion skulle kunna drabba dem, när orsaken till fördröjd eller utebliven verkställighet av domstolsbeslut beror på kommunens eller landstingets pressade ekonomiska situation. På det specialreglerade området är det väsentligen fråga om förvaltningsbesvärsprövning. Prövningen är allsidig och innebär att domstolen kan ändra det kommunala beslutet, sätta ett annat beslut i dess ställe eller upphäva beslutet. Den enskilde berättigade har vissa möjligheter att få ett domstolsbeslut verkställt tvångsvis genom kronofogdemyndighetens försorg (jfr avsnitt 4.4). Ett ökat personligt ansvar för de förtroendevalda utöver det som revisionsmodellen omfattar bör med hänsyn till det vi har anfört nu inte införas för domstolstrots i samband med förvaltningsbesvär. Ett vitesansvar för kommunen eller landstinget som juridisk person framstår som rimligare i det sammanhanget.

Vid laglighetsprövning kan förvaltningsdomstolarna upphäva men inte ändra sådana beslut som de bedömer vara felaktiga i något av de hänseenden som anges i 10 kap. 8 § kommunallagen. Eftersom besluten upphävs och inte gäller längre skall de inte verkställas. Föreskrifter om verkställigheten är således uteslutna. Domstolarna kan på yrkande av klaganden eller på eget initiativ besluta om förbud att verkställa det överklagade kommunala beslutet (inhibition). Ett upphävt beslut som redan har verkställts måste kommunen eller landstinget rätta i den utsträckning som det är möjligt.

Det domstolstrots som förekommer i samband med laglighetsprövning är i många fall uttryck för tredska från de ansvariga förtroendevalda. Det saknas ofta faktiska omständigheter som kan ge en rimlig förklaring till att de förtroendevalda inte respekterar en förvaltningsdomstols dom eller inte åtlyder dess beslut om inhibition. I varje fall kan domstolstrotset aldrig ursäktas. Vi anser att de förtroendevalda bör

åläggas ett större personligt ansvar vid domstolstrots i samband med laglighetsprövning. Detta ansvar bör lämpligen vara ett personligt vitesansvar.

Vi behandlar införandet av vite som sanktion mot domstolstrots i samband med laglighetsprövning och frågan om begränsning av kretsen av ansvariga i det följande avsnittet 5.8. Frågan om vite i samband med förvaltningsbesvär tar vi upp i ett senare avsnitt 5.9.

5.8 Särskilda åtgärder mot domstolstrots i samband med laglighetsprövning

5.8.1 Inledning

Det finns enligt regeringsformen domstolar för rättsskipningen och förvaltningsmyndigheter för den offentliga förvaltningen (1 kap. 8 § regeringsformen). Förvaltningsmyndigheterna handlägger ärenden eller vidtar faktiska åtgärder. Handläggningen av ärenden utmynnar i beslut. Nämnderna i kommuner och landsting är förvaltningsmyndigheter i regeringsformens mening. Fullmäktige är däremot inte någon förvaltningsmyndighet utan betecknas i regeringsformen som en beslutande församling.

Den allmänna regleringen av handläggningen av ärenden i den offentliga förvaltningen finns i förvaltningslagen. Avvikande föreskrifter i andra författningar gäller framför förvaltningslagens regler (2 §). Bestämmelserna om service till allmänheten, samverkan mellan myndigheter m.m. i 4 - 6 §§ förvaltningslagen gäller för all verksamhet, också för sådan som inte är handläggning utan faktiska åtgärder.

De kommunala nämnderna och de förvaltningar som lyder under dem har att tillämpa förvaltningslagen. Om lagen i sin helhet är tillämplig på handläggningen inom nämnderna, bestäms av vilken ordning som gäller för prövningen av överklaganden av deras beslut, den för förvaltningsbesvär eller den för laglighetsprövning (jfr avsnitt 4.3). Om ett beslut överklagas genom laglighetsprövning är de processuella föreskrifterna i 13 - 30 §§ förvaltningslagen inte tillämpliga. Då gäller i stället de förfaranderegler som finns i kommunallagen och de som fullmäktige har beslutat med stöd av kommunallagen. Bestämmelserna i 4 - 10 §§ förvaltningslagen är tillämpliga på all handläggning inom nämnderna. De avser förutom de nyss nämnda om service m.m. allmänna krav på handläggningen, anlitande av tolk, ombud och biträde samt om inkommande handlingar. Reglerna i 6 kap. 24 - 27 §§ kommunallagen om jäv på nämndplanet gäller all handläggning, även ärenden

som innefattar myndighetsutövning. Förvaltningslagens jävsbestämmelser är inte tillämpliga.

Vid myndighetsutövning mot enskilda gäller alltid hela förvaltningslagen med nämnda undantag för jävsreglerna. Detta är också mestadels fallet vid handläggningen av andra ärenden enligt de s. k. specialförfattningarna. Dessa innehåller föreskrifter om kommunernas och landstingens obligatoriska uppgifter, t.ex miljöskyddslagen (1969:387), hälsoskyddslagen (1982:1080), plan- och bygglagen (1987:10), räddningstjänstlagen (1986:1102) och omsorgslagen (1985:568). Inom landstingens helt dominerande verksamhet, hälso- och sjukvården, är dock hela förvaltningslagen tillämplig bara undantagsvis.

Förfaranderegleria i förvaltningslagen tillämpas således vid viss handläggning inom nämnderna. En del kommunala beslut överprövas av statliga förvaltningsmyndigheter t.ex. länsstyrelsen och socialstyrelsen. Handläggningen sker då enligt reglerna i förvaltningslagen. Trots mot myndigheternas avgöranden i sådana fall har inte aktualiserats. Det ingår inte i heller i vårt uppdrag att överväga åtgärder mot överträdelser i samband med det besvärsförfarandet.

Beslutsförfarandet i fullmäktige regleras i 5 kap. 40 - 45 §§ kommunallagen. För nämnderna gäller väsentligen samma regler (6 kap. 28 § kommunallagen). Bestämmelserna i förvaltningslagen om hur beslut fattas tillämpas således inte. Fullmäktige kan genom nämndreglementena komplettera kommunallagens föreskrifter. Något i lag bestämt förfarandet finns inte för beslut som fattas med stöd av delegering från en nämnd. För beslutsfattandet i nämndutskott saknas också lagregler. Det är dock vanligt att fullmäktige meddelar föreskrifter om beslutsordningen i utskotten genom bestämmelser i reglementena för nämnderna. Det förekommer också att fullmäktige fastställer regler om hur revisorerna skall avgöra sina förvaltningsärenden som kompletterar dem som finns i kommunallagen.

Besluten måste dokumenteras. I fullmäktige och nämnderna sker detta genom protokoll. Bestämmelser om protokoll finns i 5 kap. 57 - 62 §§ och 6 kap. 30 § kommunallagen. För dokumenteringen av delegeringsbeslut finns det inga lagregler. Den bestäms av interna föreskrifter eller av den praxis som har utbildats lokalt. Beslut som justeras och anslås särskilt brukar dock redovisas i formella protokoll.

När ett protokoll har justerats, skall detta tillkännages genom anslag på den officiella anslagstavlan i kommunen eller landstinget. Dagen för tillkännagivandet skall anges liksom var protokollet finns tillgängligt. Klagotiden för de beslut som upptas i ett protokoll löper från dagen för tillkännagivandet.

5.8.2 Verkställighet av kommunala beslut

Vår bedömning: Det är väsentligt från effektivitetssynpunkt att beslut i kommuner och landsting kan verkställas direkt efter det att protokoll som upptar besluten har justerats och att det inte krävs att besluten har vunnit laga kraft för att de skall få verkställas. Beslutens verkställbarhet bör inte inskränkas. Verkställbarheten bör inte heller regleras i lag.

Det måste föreligga särskilda skäl för att ett överklagat beslut skall verkställas, innan beslutets laglighet har prövats av domstol.

Ett kommunalt beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning är i princip verkställbart från och med den tidpunkt, då protokollet som upptar beslutet har justerats. Kommuner och landsting är således inte skyldiga att avvakta att besluten vinner laga kraft. Ett beslut kan genomföras mycket snabbt, om möjligheten till omedelbar justering utnyttjas. Det betyder att verkställigheten då kan följa omedelbart på beslutet.

Det sagda gäller inte för beslut som överklagas genom förvaltningsbesvär. Också beslut som har fattats inom den specialreglerade verksamheten kan det dock vara möjligt att verkställa omgående. Om så är fallet, avgörs i första hand av innehållet i den tillämpliga författningen. Inte sällan saknas bestämmelser om verkställbarheten. Vad som då skall gälla har inte klargjorts fullt ut i rättspraxis (se Ragnemalm, Förvaltningsprocessens grunder, 7:e uppl., s. 94). Det förekommer föreskrifter i specialförfattningarna om att beslut skall gälla omedelbart, t. ex. 73 § socialtjänstlagen och 20 § omsorgslagen. Det innebär att beslutet skall genomföras och att kommunen eller landstinget då inte disponerar över verkställigheten på det sätt som redovisas i det följande.

En väsentlig anledning till att kommunerna och landstingen har fått denna möjlighet till tidig verkställighet är att lagstiftaren har utgått ifrån att den kommunala självstyrelsen i allmänhet utövas enligt lagar och andra författningar och att beslut som kan överklagas med framgång därför är relativt sällsynta (Kommunallagarna II s. 622).

Att ett beslut i och med justeringen blir verkställbart, innebär inte att det måste eller ens bör verkställas genast (jfr avsnitt 5.5). Den eller de som ansvarar för verkställigheten har att väga olika intressen mot varandra (jfr Sundberg a.a.s. 254 och Kommunallagarna II s. 623). Det kan ha stor ekonomisk eller rättslig betydelse för kommunen eller landstinget att beslutet verkställs skyndsamt. Effektivitetshänsynen väger tungt vid bedömningen. En ordning som innebär att kommunala beslut inte får verkställas, förrän de har vunnit laga kraft skulle medföra stora

effektivitetsförluster (jfr Ds 1988:52 s. 148). Å andra sidan 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. I sådana fall och i kontroversiella ärenden kan det vara skäl att dröja med att verkställa beslutet eller invänta lagakraftvinnandet. Ett problem i sammanhanget är den långa tid som förflyter från det att ett beslut har fattats och tills giltigheten har avgjorts slutligt av en domstol (jfr SOU 1989:64 s. 85-89). Kommuner och landsting har dock viss handlingsfrihet också, när ett beslut har överklagats (jfr Paulsson m.fl. s. 328). Det måste enligt vår mening finnas särskilda skäl för att ett överklagat beslut skall genomföras före domstolens laglighetsprövning. Vid s. k. okynnesbevär och när beslutet utan tvekan är lagenligt kan det naturligtvis verkställas trots överklagandet. Det kan ibland vara nödvändigt att ett överklagat beslut verkställs, t. ex när beslutet rör val eller budget (jfr a.Ds.).

De förtroendevalda i nämnderna verkställer sällan själva nämndens beslut. Det svarar de anställda för. De anställda sköter verkställigheten på nämndens vägnar och ansvar. Ledamöterna har således samma ansvar för de anställdas verkställighetsuppdrag som för deras beslutsuppdrag (jfr avsnitten 2.1 och 2.4). Det står dem fritt att lämna direktiv för verkställigheten. Direktiven kan vara både materiella och formella och t. ex. avse hur de anställda skall agera, om ett beslut av nämnden eller av någon anställd har överklagats.

Kommunalansvarskommittén menade att det borde framgå direkt av kommunallagen att ett beslut är verkställbart i och med att det protokoll som upptar beslutet har justerats. Det var enligt utredningen inte tillräckligt att det fanns en regel om rättelse av beslut i lagen. Något förslag presenterades dock inte i frågan (SOU 1989:64 s. 109-112). Kommunallagsgruppen hade samma uppfattning liksom dessförinnan Demokratiberedningen (SOU 1985:29 s. 109). Gruppen hänvisade dock till Kommunalansvarsutredningens uppdrag och lade inte fram något förslag. Kommunala besluts verkställbarhet behandlades inte vidare i förarbetena till 1991 års kommunallag.

Det är komplicerat att försöka närmare ange under vilka förutsättningar ett kommunalt beslut som inte har vunnit laga kraft skall få verkställas. Frågan lämpar sig enligt vår mening inte för lagstiftning. Vad gäller själva rätten till omedelbar verkställighet anser vi att det inte är nödvändigt med en direkt bestämmelse om detta i lagen. Vidare skulle inte heller införandet av en sådan lagregel vara utan svårigheter. Man har bl.a. att ta ställning till om och i så fall hur verkställbarheten av beslut som fattas med stöd av delegeringsuppdrag skall regleras (jfr prop. 1975/76:187 s. 467). Vi anser inte att kommunala besluts verkställbarhet skall regleras i lag.

5.8.3 Laglighetsprövning

När ett kommunalt beslut har överklagats och överlämnats till en förvaltningsdomstol tillämpas förvaltningsprocesslagen (1971:291) på handläggningen. Förvaltningsprocesslagen gäller liksom förvaltningslagen inte, om det finns avvikande föreskrifter i andra författningar (2 § förvaltningsprocesslagen). Domstolarnas dömande verksamhet betecknas i förvaltningsprocesslagen som rättsskipning för att markera att det är fråga om ett särskilt och kvalificerat förfarande som skiljer sig från handläggning i allmänhet.

Grundreglerna för laglighetsprövning finns i 10 kap. kommunallagen. Dessa avser besvärsrätt, vilka beslut som får överklagas, formerna för överklagande, klagotid och grunderna för besvärsprövningen. Varje kommunmedlem har rätt att genom att överklaga beslut av kommunen eller landstinget få beslutens laglighet prövad. Det är uteslutande fråga om en prövning av lagligheten och inte av lämpligheten i besluten.

Förvaltningsprocesslagen är tillämplig också på rättsskipningen i mål om laglighetsprövning. Det finns dock avvikande processuella regler i 10 kap. 11 - 14 §§ kommunallagen. Också i förvaltningsprocesslagen finns det vissa undantagsbestämmelser för mål om laglighetsprövning. Detta betingas av att dessa mål inte är ett egentligt rättsmedel utan i första hand ett medel för medborgarkontroll över förvaltningen i kommuner och landsting.

Första instans i alla mål om laglighetsprövning är kammarrätten, sedan de kommunala besvärsnämnderna avskaffades. Kammarrättens domar och flesta beslut kan överklagas till Regeringsrätten som är högsta förvaltningsdomstol. För att Regeringsrätten skall behandla ett överklagande krävs det dock att prövningstillstånd lämnas. Detta sker bara, om det föreligger behov av ett avgörande som är vägledande för rättstillämpningen (prejudikat) eller om kammarrättens avgörande är grovt felaktigt (35 § förvaltningsprocesslagen).

Av bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen om laglighetsprövning bör följande redovisas. Beslut som får överklagas är de som har fattats av fullmäktige, nämnder, partssammansatta organ och av revisorerna, om beslutet gäller revisorernas egen förvaltning. En viktig inskränkning gäller nämndbeslut som är av rent förberedande eller rent verkställande art. Sådana beslut får inte överklagas (2 §). Det innebär t. ex. att beslut om att lägga fram ett förslag till fullmäktigebeslut inte får överklagas och inte heller beslut som avser genomförandet av fullmäktiges avgöranden. Klagomålen måste då avse fullmäktiges beslut. Klagotiden är tre veckor från den dag, då tillkännagivandet av justeringen av beslutet anslogs på den officiella anslagstavlan i kommunen eller landstinget (6 §). Klagomålen skall ha kommit in till kammarrätten inom den tiden. Om klagomålen ges in till kommunen eller landstinget inom klagotiden,

skall de ändå prövas (7 §). En i detta sammanhang väsentlig regel är den, att domstolen vid prövningen i ett mål om laglighetsprövning inte får beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till inom klagotiden (10 §). Ett beslut skall upphävas om det är behäftat med sådana fel som anges i 8 § första stycket. Detta gäller beslut som inte har tillkommit i laga ordning, som hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, som innebär att det beslutande organet har överskridit sina befogenheter eller som strider mot lag eller annan författning. Enligt paragrafens andra stycke 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 inte upphäva det. Detsamma gäller, om beslutet har kommit att sakna betydelse för att förhållandena har ändrats (9 §). Om kammarrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit att beslutet verkställs, får varje kommunmedlem överklaga beslutet men också kommunen eller landstinget. Har däremot kammarrätten avslagit klagomålen, får bara den som anförde klagomålen hos kammarrätten överklaga vidare till Regeringsrätten (14 §).

Även om kammarrätten och Regeringsrätten har att tillämpa förvaltningsprocesslagen vid handläggningen av mål om laglighetsprövning, modifieras tillämpningen genom regler och praxis. Detta betingas av att det i dessa mål uteslutande är fråga om en laglighetskontroll och att denna är begränsad till de i kommunallagen angivna grunderna. Bevisbördan om beslutets olaglighet ligger helt på klaganden. Domstolens utredningsplikt enligt 8 § förvaltningsprocesslagen och aktiva processledning tillämpas inte i samma omfattning som i förvaltningsmål (jfr Ragnemalm a.a. s. 122 f). Enligt nämnda regel i 10 kap. 10 § kommunallagens måste klaganden bestämma sin talan, innan klagotiden är till ända. Därefter får han eller hon inte tillföra målet nytt material eller åberopa nya omständigheter. Kammarrätten gör som regel en välvillig tolkning av vad klaganden kan ha menat med sitt överklagande. I målen om laglighetsprövning förekommer det nämligen sällan att klaganden har ombud eller juridiskt biträde (jfr Paulsson m.fl. s. 232 f.).

Den andra formen för överklagande är förvaltningsbesvär. Dessa avser beslut som innefattar myndighetsutövning och andra beslut som gäller den specialreglerade verksamheten. Förvaltningsbesvären regleras i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Domstolarnas prövning av överklagade beslut är allsidig och avser både beslutens laglighet och lämplighet. Vi går inte närmare in på förvaltningsbesvären i detta sammanhang (se avsnitten 4.3 och 5.9).

5.8.4 Verkställighetsförbud i mål om laglighetsprövning

Enligt 28 § förvaltningsprocesslagen kan domstolen förordna att ett överklagat beslut tills vidare inte skall gälla och i övrigt förordna rörande saken. Det första ledet i bestämmelsen avser verkställighetsförbud eller inhibition. Uttrycken verkställighetsförbud och inhibition som är synonyma förekommer inte i förvaltningsprocesslagen men däremot i förvaltningslagen, där "inhibition" förekommer (betr. inhibition och andra interimistiska förordnanden se Lavin, FT 1993 s. 1-4). I 10 kap. 14 § andra stycket kommunallagen finns en bestämmelse om rätten att överklaga, när kammarrätten har upphävt ett beslut eller "förbjudit att det verkställs". Vi använder här uttrycket verkställighetsförbud.

Domstolen kan pröva frågan om verkställighetsförbud på yrkande av den klagande eller göra det självmant. Ett beslut av kammarrätten i frågan om verkställighetsförbud kan överklagas till Regeringsrätten. Även i sådana fall krävs det att prövningstillstånd lämnas för att regeringsrätten skall behandla klagomålen. Klaganden eller den nämnd eller annan som företräder kommunen eller landstinget kan dock när som helst begära att kammarrätten omprövar sitt beslut i frågan om verkställighetsförbud (se Ds 1988:52 s. 149). Om domstolen har förbjudit att ett beslut av fullmäktige verkställs, är styrelsen behörig att överklaga beslutet (RÅ 1986 ref. 79).

Av nämnda föreskrift i förvaltningsprocesslagen framgår inte vilka förutsättningar som skall föreligga för ett beslut om verkställighetsförbud. Allmänt sett är syftet med föreskriften att domstolen skall kunna förhindra att ett beslut verkställs, då detta är av stor betydelse för klaganden. Domstolen gör en förprövning av klagomålen och bedömer då om det är sannolikt att klagandens talan kommer att bifallas. Oftast anses en högre grad av sannolikhet krävas för ett verkställighetsförbud (Lavin FT 1993 s. 26 f). Så är fallet i mål om laglighetsprövning. Förutsättningarna för att bedöma utgången i sådana mål är i regel mycket goda. Detta hänger samman med att domstolen inte skall pröva lämpligheten i det överklagade beslutet utan uteslutande dess laglighet och alla omständigheter som klaganden grundar sina klagomål på skall han eller hon ha förebringat före klagotidens utgång. Det förekommer påfallande ofta att domstolarna just i sådana mål redan vid prövningen av frågan om verkställighetsförbud gör bestämda uttalanden om utgången av målet (se t. ex RÅ 1982 Bb 48). Regeringsrätten har i ett beslut som gällde förutsättningarna för verkställighetsförbud i mål om laglighetsprövning uttalat att "inhibition bör komma ifråga endast om starka skäl talar för att beslutet är olagligt och förbudet är ägnat att förhindra att ett allmänt eller enskilt intresse åsamkas beaktansvärd skada" (RÅ 1986 ref. 7). Det har också hävdats att det för verkställighetsförbud krävs att det skall vara nära nog säkert att klagomålen kommer att

bifallas (se vidare beträffande förutsättningarna för verkställighetsförbud Lavin FT 1993 s. 31-33).

Av det som har redovisats nu framgår att det enligt praxis krävs starka skäl för att en domstol skall besluta om verkställighetsförbud i ett mål om laglighetsprövning och att sannolikheten för att det överklagade beslutet blir upphävt vid den slutliga prövningen är mycket stor, om domstolen har meddelat ett verkställighetsförbud.

5.8.5 Rättelse av verkställighet

I konsekvens med att de kommunala besluten i princip kan verkställas, innan de har vunnit laga kraft, finns det en regel om rättelse av beslut i 10 kap. 15 § kommunallagen. Där föreskrivs att, om ett beslut har upphävts och om beslutet redan har verkställts, skall det rättas i den utsträckning som det är möjligt. Det åligger det organ som har fattat beslutet att ombesörja rättelsen. Skyldigheten gäller således för fullmäktige, styrelsen och övriga nämnder samt partssammansatta organ men också för dem som fattar beslut enligt delegeringsuppdrag såsom nämndutskott, enskilda förtroendevalda och anställda. Den enskilda nämnden skall ha tillsyn över hur delegaterna handhar beslutanderätten. Tillsynen omfattar också återgångssituationer.

Inom ramen för sin uppgift att leda förvaltningen i kommunen eller landstinget och att ha uppsikt över de övriga nämndernas verksamhet skall styrelsen se till att nämnderna i sin tur uppfyller kraven på rättelse i 10 kap. 15 § kommunallagen. I de flesta fall ankommer det på styrelsen att lämna förslag till fullmäktige om hur rättelse av ett fullmäktigebeslut skall ske och att sedan genomföra fullmäktiges beslut i saken. Fullmäktige borde i samband med ett principbeslut om rättelse kunna ge styrelsen långtgående befogenheter att vidare besluta om rättelsen.

Rättelse skall i det enskilda fallet ske i den utsträckning som det är faktiskt och juridiskt möjligt. Prövningen måste ske efter objektiva grunder. Bara begränsad hänsyn kan tas till kommunens eller landstingets egenintresse.

En bestämmelse om rättelse av upphävda beslut fanns med i 1977 års kommunallagen från lagens ikraftträdande (7 kap. 6 §). Vid tillkomsten av 1991 års kommunallag omarbetades bestämmelsen utan att den ändrades i sak (prop. 1990/91:117 s. 226). Vi redogör närmare för frågan om återgång av beslut i det följande (avsnitten 5.8.9 och 5.8.10).

5.8.6 Domstolstrots i samband med laglighetsprövning

Vår bedömning: Vi anser det för komplicerat att konstruera ett vitesansvar vid domstolstrots som innebär att ett beslut som har upphävts av en domstol ändå verkställs eller att ett identiskt eller likartat beslut fattas på nytt sedan ett tidigare beslut har upphävts. För att bli effektivt skulle ett sådant ansvar kräva att länsstyrelsen eller någon annan statlig myndighet hade fortlöpande tillsyn över nämnderna i kommunerna och landstinget i ett län. Till detta skulle stora resurser behöva avsättas.

Vi föreslår därför inga åtgärder mot dessa båda former av domstolstrots utöver dem som revisionsmodellen innefattar.

Såvitt känt har domstolstrots i samband med mål om laglighetsprövning avsett handlande eller underlåtenhet av kommuner och landsting i fyra former. Man har vidhållit beslut som har förklarats olagliga och därför upphävts av en förvaltningsdomstol. Man har upprepat ett beslut trots en sådan dom eller man har fattat ett nytt likartat beslut. Fastän en domstol har förordnat om verkställighetsförbud, har man verkställt beslutet. Slutligen har man inte rättat ett redan verkställt beslut eller inte gjort det i den utsträckning som det har varit möjligt, sedan beslutet har blivit upphävt.

När ett kommunalt beslut upphävs, upphör det att existera. Något beslut finns inte att verkställa. Kommunalrättsligt krävs för verkställighet att ett nytt beslut fattas. Om det upphävda beslutet ändå genomförs, saknas möjlighet till överklagande och ny domstolsprövning. Med tillämpning av den av oss föreslagna revisionsmodellen ankommer det på revisorerna att övervaka att domen respekteras och att vidta de åtgärder som behövs, om en överträdelse sker. Vi bedömer det som mycket komplicerat att införa sanktionen vite mot denna form av domstolstrots. Utan en omfattande statlig kontrollapparat skulle sanktionen inte kunna göras effektiv. Därför föreslår vi inte några åtgärder utöver dem som revisionsmodellen innefattar.

Beträffande den andra formen av domstolstrots, dvs. att en nämnd upprepar ett beslut som har blivit upphävt, anser vi att också den bör kunna motverkas tillräckligt genom åtgärder från revisionen. I sådana fall finns också möjligheten att överklaga det nya beslutet på vanligt sätt.

Alternativet till den interna kontrollen genom revisionen är att ge förvaltningsdomstolarna i uppgift att övervaka att deras beslut i mål om laglighetsprövning följs eller att ålägga någon statlig myndighet att göra det.

Det är inte en rimlig lösning att i de två förstnämnda typerna av överträdelser ge förvaltningsdomstolarna i uppgift att i domar i mål om laglighetsprövning eller i fristående beslut sätta ut viten i syfte att domarna skall respekteras. Materiella viten används av myndigheterna, när en fysisk eller en juridisk person förväntas eller antas inte följa ett konkret föreläggande eller ett förbud som upptas i ett slutligt beslut. Redan formuleringen av föreläggandet eller förbudet i samband med en dom genom vilken ett beslut upphävs erbjuder svårigheter. Domstolen skulle ha att utgå ifrån hypotetiska situationer och att meddela förbud mot anteciperat trots. Eftersom domstolen upphäver det kommunala beslutet kan den inte lämna några verkställighetsföreskrifter.

Inte heller är det lämpligt att ge den i sammanhanget enda tänkbara statliga förvaltningsmyndigheten, länsstyrelsen, i uppgift att övervaka de kommunala organens handlande och förse den med befogenhet att sätta ut viten. Eftersom vitena skall verka preventivt, skulle en sådan ordning förutsätta en löpande tillsyn av förvaltningarna i kommunerna och landstinget och bli mycket resurskrävande för att fungera i praktiken. Övervakningen skulle också kunna uppfattas som ett intrång i den kommunala självstyrelsen.

Av de två övriga kända formerna av domstolstrots i samband med laglighetsprövning är den ena att ett överklagat beslut verkställs, fastän en förvaltningsdomstol har förordnat att beslutet tillsvidare inte skall gälla, verkställighetsförbud, och den andra att ett redan verkställt beslut som har upphävts av en förvaltningsdomstol inte rättas i den utsträckning som det är möjligt.

Inom ramen för revisionsmodellen ankommer det på revisorerna att övervaka nämndernas handlande i sådana situationer och rikta en erinran mot en nämnd som inte åtlyder en förvaltningsdomstols beslut om verkställighetsförbud eller dom som kräver rättelse av ett upphävt beslut. Revisorerna kan också med stöd av den föreslagna bestämmelsen om initiativrätt i nämnderna tvinga fram en förnyad behandling av ett ärende i vilket ett verkställighetsförbud har överträtts eller väcka ett ärende om rättelse av ett upphävt men redan verkställt beslut. Om nämnden negligerar revisorernas erinran eller vid handläggningen av ett ärende som revisorerna har väckt inte låter sig påverkas, kan revisorerna inte därutöver rikta omedelbara åtgärder direkt mot nämnden. För dem återstår då att ta upp överträdelsen i revisionsberättelsen och eventuellt lägga den till grund för en revisionsanmärkning. Detta kan i och för sig leda till att ledamöterna i nämnden inte beviljas ansvarsfrihet. Om fullmäktige beslutar att vägra ansvarsfrihet, kan fullmäktige dessutom entlediga de förtroendevalda från deras uppdrag i nämnden. Det finns således möjligheter att tillgripa kraftfulla åtgärder mot ledamöterna i en nämnd som har gjort sig skyldiga till sådana överträdelser. Reaktionen mot en överträdelse kommer dock långt efter att den har

begåtts. Först i samband med behandlingen av revisionsberättelsen kan frågan om ansvar tas upp i fullmäktige. Detta sker året efter det budgetår som revisionen omfattar.

Revisorerna kan enligt vårt förslag av fullmäktige ges rätt att väcka ärenden i fullmäktige. De kan då genom att utnyttja denna rätt uppmärksamma fullmäktige på överträdelser. Det är dock inte möjligt för fullmäktige att i sådana ärenden besluta om konkreta åtgärder mot en nämnds ledamöter. Fullmäktige kan bara kritisera nämndens handlande eller underlåtenhet. Inte förrän revisionsberättelsen och frågan om ansvarsfrihet för nämndledamöterna behandlas, kan fullmäktige inskrida mot överträdelser av det slag som nu är ifråga.

Domstolstrots från en nämnd kan aktualiseras i fullmäktige, genom att en ledamot i fullmäktige framställer en interpellation till ordföranden i nämnden. Nämndens handlande eller underlåtenhet kan då öppet debatteras. Interpellationen är ett instrument för politiskt kontroll och debatt i aktuella ämnen av större intresse för kommunen eller landstinget. En interpellation är inget ärende. Fullmäktige är därför förhindrade att fatta ett sakbeslut eller besluta om en opinionsyttring med anledning av en interpellation, svaret på en interpellation eller det som har framkommit under en interpellationsdebatt. Det finns också möjlighet för en ledamot att i fullmäktige ställa en fråga till en nämndordförande med utgångspunkt i domstolstrots från en nämnd. I en frågedebatt får bara den ledamot som har ställt frågan och den ordförande som besvarar frågan deltaga. Någon formell svarsplikt föreligger inte vid interpellation eller fråga i fullmäktige. Den politiska kontrollen genom interpellationer och frågor begränsas av att dessa inte får avse ärenden som innefattar myndighetsutövning mot någon enskild.

Fullmäktige kan besluta att göra domstolstrots till ett ämne för en särskild debatt i fullmäktig utan att denna initieras genom en interpellation eller en fråga. De kan kalla presidiet i den felande nämnden till sitt sammanträde för att få upplysningar. Dessa ledamöter i nämnden är skyldiga att inställa sig och medverka, om fullmäktige begär det och sekretess inte hindrar det. Det föreligger inte heller formella möjligheter för fullmäktige att fatta sakbeslut i samband med en sådan programdebatt.

Interpellations- och frågedebatter liksom programdebatter i fullmäktige kan vara politiskt viktiga. De har ett värde som förmedlare av information till kommunmedlemmarna, främst via massmedierna som vanligen bevakar sammanträdena med fullmäktige i kommuner och landsting. Debatterna kan utgöra led i det politiska ansvarsutkrävandet, men de saknar juridisk betydelse.

5.8.7 Personligt vitesansvar bör införas vid trots mot verkställighetsförbud och vid underlåten rättelse

Vår bedömning: Det domstolstrots som innebär att verkställighetsförbud bryts eller att ett redan verkställt beslut som har upphävts inte rättas är särskilt allvarliga överträdelser. De åtgärder som revisionsmodellen innefattar är inte tillräckliga för att motverka dessa båda former av domstolstrots.

Ett personligt vitesansvar bör införas för de förtroendevalda i nämnderna vid trots mot verkställighetsförbud och vid underlåten rättelse av beslut som har blivit upphävda.

Av det som vi har redovisat ovan framgår att sannolikheten för att ett överklagat kommunalt beslut blir upphävt vid den slutliga prövningen är mycket stor, om domstolen har förordnat att beslutet inte får verkställas. Överträdelser av verkställighetsförbud är därför att anse som ett särskilt allvarligt domstolstrots. JK gjorde den bedömningen i det s. k. Gullspångsfallet (NJA 1988 s. 26) och väckte åtal mot de ledamöter i kommunstyrelsen som hade beslutat att verkställa ett fullmäktigebeslut, fastän kammarrätten hade förordnat om verkställighetsförbud (jfr avsnitt 2.2). I yttrandena över Kommunalansvarsutredningens betänkande anfördes denna form av domstolstrots som exempel på överträdelser som det var särskilt angeläget att motverka (Ds 1990:62 s. 25-29).

För att medborgarkontrollen av lagligheten i den kommunala verksamheten skall ha ett reellt innehåll, är det viktigt att kommuner och landsting också uppfyller kraven på rättelse av verkställda beslut som blir upphävda. De kommunala organen måste självklart acceptera förvaltningsdomstolarnas avgöranden och lojalt ta konsekvenserna av att beslut blir underkända. Om inte så sker, blir domstolarnas prövning av lagligheten i beslut som redan har verkställts inte meningsfulla. Prövningen får inte några praktiska konsekvenser. Det finns således anledning att se allvarligt också på denna form av domstolstrots.

Vi har framhållit tidigare (avsnitt 5.7.2) att det, utöver de åtgärder som revisionsmodellen inrymmer, kan behövas en starkare reaktion mot allvarliga överträdelser och en direkt verkande prevention mot befarat domstolstrots eller omedelbar påföljd mot konstaterat domstolstrots. De senast behandlade två formerna av domstolstrots utgör särskilt allvarliga överträdelser av gällande regler. Reglerna är osanktionerade. Vi bedömer inte de åtgärder som står till buds inom revisionsmodellen som tillräckligt effektiva för att motverka dessa båda former av domstolstrots. Det bör därför göras möjligt att sätta ut vite för att verkställighetsförbud skall respekteras och för att upphävda beslut skall bli rättade. Mot bakgrund av vad vi har anfört tidigare (avsnitt 5.7.2) bör vites-

ansvaret vara personligt för de förtroendevalda. Anställda som fattar beslut på nämndens vägnar (delegeringsbeslut) bör omfattas av samma ansvar.

Vi redovisar våra förslag om införande av en vitessanktion mot dessa former av domstolstrots i samband med laglighetsprövning i två separata avsnitt (5.8.8 och 5.8.9). Där utvecklar vi skälen för vårt ställningstagande för ett personligt vitesansvar ytterligare och behandlar frågan om en begränsning av kretsen personligt ansvariga. I avsnittet 5.8.10 tar vi upp frågan om befogenhet för styrelsen att rätta fullmäktigebeslut som har upphävts av en domstol, sedan besluten har verkställts.

5.8.8 Personligt vitesansvar vid trots mot verkställighetsförbud

Vårt förslag: Ett personligt vitesansvar införs för de förtroendevalda i nämnderna som trotsar verkställighetsförbud.

Kammarrätten får sätta ut vite till det belopp som behövs för att ett verkställighetsförbud inte skall överträdas.

Samtliga ledamöter och ersättare i den nämnd som har fattat det överklagade beslutet vilket har belagts med verkställighetsförbud skall vara adressater för vitet.

Om verkställighetsförbudet gäller ett beslut av ett nämndutskott skall samtliga ledamöter och ersättare i utskottet vara adressater.

Om verkställighetsförbudet gäller ett delegeringsbeslut, skall den förtroendevalde eller den anställde som har fattat beslutet vara adressat.

Om verkställighetsförbudet gäller ett beslut av fullmäktige, skall samtliga ledamöter och ersättare i styrelsen vara adressater. Om en annan nämnd är ansvarig för verkställigheten skall dock ledamöterna och ersättarna i den nämnden vara adressater.

Kammarrätten bör bestämma ett belopp som är lika stort för alla adressater i en nämnd eller ett nämndutskott.

Domstolen bestämmer om vitesfrågan skall tas upp. Klaganden eller någon annan kommunmedlem får inte väcka en fråga om utsättande av vite. Domstolen behöver inte beakta ett yrkande om att vite skall sättas ut.

Löpande vite får inte sättas ut.

Kammarrätten avgör om vitet skall dömas ut.

Vite som har dömts ut får inte förvandlas till fängelse.

Bestämmelserna om vite tas in i slutet av 10 kap. kommunallagen och under en särskild rubrik.

Med nu angivna undantag tillämpas lagen (1985:206) om viten.

Ett personligt vitesansvar

Införandet av ett personligt ansvar vid domstolstrots har ett betydande stöd i yttrandena över Kommunalansvarsutredningens betänkande (SOU 1989:64). Utredningens förslag om kommunalbot som var en sanktionsavgift riktad mot en kommun eller ett landsting kritiserades av ett stort antal remissinstanser. Flera av dem, däribland Svenska Kommunförbundet, förordade i stället ett personligt ansvar vid domstolstrots till vilket en sanktion är knuten (Ds 1990:62 s. 25-29).

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 prövade av domstol och att rättsmedlet är till just för kommunmedlemmarna.

En sanktion som riktar sig mot en kommun eller ett landsting för trots mot ett verkställighetsförbud kan leda till att ansvar senare utkrävs av de ledamöter i den nämnd som har beslutat om verkställigheten eller inte har sett till att stoppa den. Detta kan dock ske först i samband med fullmäktiges behandling av frågan om ansvarsfrihet för nämndens förvaltning under det budgetår, då vitet dömdes ut eller sanktionsavgiften påfördes kommunen eller landstinget. Nämndledamöterna kan då vägras ansvarsfrihet. I en sådan situation är det tänkbart att regeln om skadeståndsansvar i 9 kap. 17 § kommunallagen kan tillämpas (jfr avsnitt 5.7.2). Ledamöterna har ju genom sitt handlande tillfogat kommunen eller landstinget en ekonomisk skada. Vid den samlade bedömning av nämndens förvaltning under ett helt budgetår som fullmäktige gör med revisionsberättelsen som grund kan domstolstrots vid ett enstaka tillfälle framstå som en begränsad fråga jämfört med de övergripande spörsmålen som behandlas vid samma tillfälle som gäller verksamhetens resultat, budgetöverskridanden, kvaliteten i verksamheten. Oavsett detta, anser vi att en direkt verkande sanktion måste till för att stävja överträdelser av verkställighetsförbud. Vitessanktionen blir mest effektiv, om frågan om dess användande handläggs och avgörs av samma instans som skall pröva det överklagade beslutet.

I första hand är vitet avsett att ha preventiv verkan. För att vitessanktionen skall vara verkningsfull bör den riktas mot dem som har faktiska och formella möjligheter att bryta mot förbudet. Om ett verkställighetsförbud ändock överträds, bör påföljden drabba de personer som är ansvariga för överträdelsen och inte den kommun eller det landsting som de företräder. Vi föreslår således att ett personligt vitesansvar skall införas för de förtroendevalda i nämnderna vid trots mot domstolars beslut om verkställighetsförbud i mål angående laglighets-

prövning. Vidare föreslår vi att den domstol som förordnar om förbudet skall ges befogenhet att sätta ut vite för att förbudet inte skall överträdas.

Inledningsvis har vi redogjort för det som allmänt gäller för sanktionen vite (avsnitt 3.1). Viteslagen innehåller gemensamma bestämmelser om vite. Dessa skall tillämpas, om det inte finns avvikande bestämmelser i en annan författning. Som vi redovisar i det följande finns det skäl att lämna särskilda föreskrifter, när vite skall sättas ut med förtroendevalda som adressater.

Adressater för vite när verkställighetsförbud avser nämndbeslut

Enligt direktiven skall vi överväga om kretsen av ansvariga skall begränsas till ledamöterna i det organ som har fattat ett olagligt beslut eller begränsas på något annat sätt. Adressater för vite kan vara fysiska eller juridiska personer. Det krävs dock lagstöd för att förtroendevalda eller anställda i kommuner och landsting skall kunna vara adressater (jfr avsnitt 3.1.1).

När ett beslut av en nämnd har överklagats och kammarrätten har förordnat om verkställighetsförbud, skall förbudet iakttas av alla dem som kan besluta om verkställigheten eller vidta åtgärder för att genomföra beslutet. Enligt viteslagen får vite inte sättas ut, om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa ett föreläggande eller ett förbud (2 § andra stycket). Detta är en fundamental föreskrift. Från den föreskriften är det uteslutet att göra undantag, bl.a. av rättssäkerhetsskäl.

Om en nämnd behandlar frågan om att verkställa ett beslutet som har belagts med verkställighetsförbud som ett ärende, bestäms utgången i ärendet genom enkel majoritet. Ordföranden eller presidiet kan inte ensamma bestämma utgången. En majoritet av ledamöterna kan besluta att trotsa verkställighetsförbudet. Ordföranden och presidiet saknar faktiska och rättsliga möjligheter att förhindra verkställigheten. Det är därför inte meningsfullt att rikta viteshotet bara mot ordföranden eller presidiet i en nämnd. Om ordföranden och den eller de vice ordförandena reserverar sig mot beslutet eller anmäler att de inte deltar i beslutet innan det fattas, bryter de inte mot verkställighetsförbudet. Ett vite som satts ut med ordföranden eller presidiet som adressater får då inte dömas ut.

Ordföranden leder nämndens arbete, ansvarar för att ärendena är förberedda och planerar nämndens sammanträden. I detta ingår bl.a. att bestämma vilka ärenden som sätts upp på dagordningen. Ordföranden har ett stort inflytande på handläggningen i nämnden. Varje ledamot har dock rätt att väcka ärenden. Frågan om ett ärende skall tas upp till behandling avgörs på vanligt sätt. I nämnderna gäller inte som i full-

mäktige ett beredningstvång för ärendena. Nämnden kan med enkel majoritet besluta att omedelbart ta upp ett ärende som en ledamot väcker. Det kan således ske mot ordförandens vilja och utan att ärendet har beretts eller ens anmälts för behandling i nämnden. En fråga om återremiss eller bordläggning avgörs på samma sätt. Inte heller genom att ställa sådana formella yrkanden i nämnden kan ordföranden eller presidiet förhindra att ett ärende behandlas och avgörs. Vitets syfte är att motverka att verkställighetsförbud överträds. För en begränsning av kretsen av adressater till ordföranden eller presidiet i en nämnd fordras det att ett avsteg görs från nämnda principbestämmelse i viteslagen, vilket vi anser otänkbart. Dessutom skulle kravet på effektivitet i sanktionen inte uppfyllas, om en sådan begränsning infördes.

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 kringgås. 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. Vi föreslår därför att ett undantag görs från viteslagens bestämmelser vilket innebär att samtliga ledamöter och ersättare i den nämnd som har fattat ett beslut som har överklagats skall vara adressater, när vite sätts ut för att ett förbud att verkställa beslutet inte skall överträdas.

Vi vill understryka att det förhållandet att en förtroendevald är adressat för vite inte medför att han eller hon senare nödvändigtvis måste drabbas av påföljden. Bara den som är ansvarig för att ett verkställighetsförbud bryts kan bli ålagd att betala vitet. En ledamot eller ersättare som inte tjänstgör, när en nämnd fattar ett beslut som innebär brott mot ett verkställighetsförbud, har givetvis inget ansvar för beslutet. En ledamot som reserverar sig mot ett sådant beslut eller som inte deltar i beslutet kan inte heller göras ansvarig. Syftet med vitet är att förmå alla dem som har faktiska och rättsliga möjligheter att bryta mot verkställighetsförbudet att avhålla sig från detta. Kretsen av adressater kan därför behöva vara vidare än den krets av personer som senare faktiskt kan drabbas av vitespåföljden.

Vi är medvetna om att vårt förslag innebär att viteshotet också riktas mot de förtroendevalda i en nämnd som inte har varit närvarande, när det överklagade beslutet fattades, träffas av viteshotet och att det-

samma gäller de ledamöter som har deltagit i beslutet men försökt förhindra det och de ledamöter som har reserverat sig mot beslutet. Detta är dock oundvikligt, om kravet på full effektivitet i vitessanktionen skall uppfyllas och om utsättande av vite i samband med verkställighetsförbud inte bara skall ha en symbolisk funktion.

Adressater för vite när verkställighetsförbud avser delegeringsbeslut

Beslut som fattas på uppdrag (delegering) från en nämnd av ett utskott, ordföranden eller andra enskilda förtroendevalda kan överklagas och beläggas med verkställighetsförbud. Detsamma gäller delegeringsbeslut av anställda. Nämnden kan när som helst återkalla en delegering eller ta över handläggningen av ett ärende, innan ärendet har avgjorts (prop. 1990/91:117 s. 203). Däremot kan nämnden inte ändra eller upphäva ett delegeringsbeslut.

Vad som skall ske, när ett delegeringsbeslut har överklagats, råder nämnden över. Nämnden kan vid delegeringen, genom ett särskilt beslut eller i en instruktion, bestämma att nämnden själv skall återta handläggningen när ett delegeringsbeslut har överklagats. Om nämnden inte har beslutat något, får den eller de personer som har fattat beslutet yttra sig över klagomålen till domstolen (jfr Paulsson m.fl. s. 256). Någon egen talerätt har inte delegater (a.a.s. 232 f.). Nämnden kan också lämna direktiv till förvaltningen om agerandet, när ett verkställighetsförbud har utfärdats för beslut av nämnden. Om ett delegeringsbeslut beläggs med verkställighetsförbud, åligger det i första hand den eller de som har fattat beslutet att se till att verkställighet inte sker.

Nämndutskotten är underorgan till nämnderna. De utses av nämnderna och bland ledamöterna och ersättarna. Fullmäktige kan bestämma att det skall finnas utskott. Nämnderna får inrätta utskott själva, om fullmäktige inte har bestämt något om utskott (6 kap. 20 §). Om en nämnd vill delegera beslutanderätt till en grupp av förtroendevalda i nämnden, måste de förtroendevalda ha status av ett utskott. Nämndutskotten kan förutom uppgiften att fatta beslut på nämndens vägnar också bereda ärenden till nämnden. Ett utskott intar ofta en självständig ställning, även om det verkar under en nämnd och skall redovisa sina beslut för nämnden. Det finns ofta ersättare utsedda för ledamöter i nämndutskott. Utskotten fattar som regel beslut i samma ordning som den som gäller för nämnderna. Det som vi har anfört om ledamöter och ersättare i nämnder som adressater för vite är tillämpligt också på nämndutskott. Om domstolen förordnar om verkställighetsförbud för ett överklagat utskottsbeslut, bör därför samtliga ledamöter och i förekommande fall samtliga ersättare i utskottet vara adressater, när vite sätts ut.

I det moderna sättet att arbeta i nämnderna ingår målstyrning av verksamheten och att de förtroendevalda ägnar sig åt mera övergripande

frågor. Som ett led i detta utnyttjar nämnderna den vidgade möjligheten att delegera beslutanderätt som den nya kommunallagen ger. Delegeringen sker i stor utsträckning till de anställda. De anställda fattar besluten på nämndens uppdrag och under nämndens tillsyn. Delegeringsbesluten skall anmälas till nämnden. Detta sker i den ordning och inom den tid som nämnden bestämmer. Nämndledamöternas revisionsansvar omfattar också delegeringsbesluten liksom verkställandet av nämndens egna beslut och av delegeringsbesluten. En delegat råder dock själv över verkställigheten av de egna besluten. Det är därför många gånger faktiskt omöjligt för en nämnd att förhindra att delegeringsbeslut verkställs. Med hänsyn till detta anser vi att den som fattar ett delegeringsbeslut skall vara adressat för vite som sätts ut för att ett verkställighetsförbud inte skall överträdas. Det medför att också en anställd som fattat beslut på delegation kan vara adressat för vite och därmed drabbas av vitespåföljden, om den anställde bryter mot verkställighetsförbudet eller är ansvarig för att så sker. Denna påföljd kommer därvid att verka vid sidan av och inte i stället för den arbetsrättsliga lagstiftningen och vad som regleras i kollektivavtal. De eventuella problem som en sådan ordning kan medföra bör emellertid utredas närmare i ett annat sammanhang.

Som vi har framhållit tidigare (avsnitt 5.8.2) ankommer det nästan undantagslöst på de anställda att verkställa nämndbesluten. Verkställigheten sköts på nämndens ansvar. Vi ser det inte som möjligt att konstruera ett vitesansvar som gäller för de anställda och inte för nämndens ledamöter. Vitesansvaret måste därför åvila ledamöterna i nämnderna. Nämnderna bör ge direktiv till de anställda för hur de skall handla, när ett verkställighetsförbud har drabbat ett nämndbeslut. Det är lämpligt att nämnden lämnar en föreskrift om att ett sådant beslut inte får verkställas och att påbörjad verkställighet skall avbrytas, när detta är faktiskt och juridiskt möjligt. Nämnden bör se till att själv ta över den vidare handläggningen av de ärenden i vilka avgörandena inte får verkställas (jfr Paulsson m.fl. s. 256).

Sammanfattningsvis anser vi att samtliga ledamöter och i förekommande fall samtliga ersättare i nämndutskott skall vara adressater för vite, när ett beslut av ett utskott har belagts med verkställighetsförbud och att en enskild förtroendevald eller anställd som beslutar på uppdrag från nämnden skall vara adressat för vite, när verkställighetsförbud gäller för ett delegeringsbeslut som han eller hon har fattat.

Adressater för vite när verkställighetsförbud avser fullmäktigebeslut

Enligt vår bedömning (avsnitt 5.6) bör inga åtgärder riktas direkt mot fullmäktige. Fullmäktiges beslut verkställs av styrelsen, om verkställigheten inte ankommer på någon annan nämnd. Styrelsen har som vi

framhållit tidigare huvudansvaret för verkställigheten. Behörigheten för styrelsen att föra kommunens eller landstingets talan omfattar också mål om laglighetsprövning av fullmäktiges beslut (6 kap. 6 § kommunallagen). Den gäller också vid överklagande av en domstols beslut om verkställighetsförbud (RÅ 1986 ref. 79).

Med hänsyn till styrelsens ställning och uppgifter bör styrelsen i normalfallet vara adressat, när vite sätts ut för att ett förordnande om förbud att verkställa ett fullmäktigebeslut skall respekteras.

Också andra nämnder än styrelsen har enligt kommunallagen att verkställa fullmäktiges beslut (3 kap. 14 §). Nämndorganisationen och nämndreglementena bestämmer vilka ärenden som andra nämnder än styrelsen skall verkställa. Fullmäktige kan också uppdra verkställigheten åt en viss nämnd i ett enskilt ärende. Eftersom styrelsen i sådana fall saknar faktiska och rättsliga möjligheter att bestämma över verkställigheten, måste den nämnd som har verkställighetsansvaret vara adressat för vitet.

Vi föreslår att samtliga ledamöter och ersättare i styrelsen eller en annan nämnd som har ansvar för verkställigheten av ett beslut skall vara adressater, när vite sätts ut för att ett verkställighetsförbud som gäller beslut av fullmäktige skall respekteras.

I detta sammanhang bör det framhållas att fullmäktige inte kan tvinga styrelsen eller någon annan nämnd att verkställa ett överklagat beslut eller ett sådant beslut som har belagts med verkställighetsförbud. Nämnderna har rätt att vägra att verkställa fullmäktigebeslut som har överklagats och som de bedömer vara olagliga. Vi har redovisat ett förslag om en reglering i kommunallagen av nämndernas rätt till verkställighetsvägran på annan plats i detta betänkande (avsnitt 5.5.4).

Vitesbelopp

Viteslagen innehåller i 3 § en allmän föreskrift om hur vitesbelopp skall fastställas. Huvudregeln är att vite skall anges till ett bestämt belopp. När beloppet beslutas är det tre faktorer som skall beaktas. Beloppet skall avpassas till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden, främst betalningsförmågan, och övriga omständigheter. Det motstånd som adressaten bedöms resa mot att åtlyda ett förbud eller ett föreläggande är den andra faktorn att beakta. Denna är avsedd att ha ett relativt stort inflytande på beloppets storlek. Ju större motstånd eller tredska hos adressaten, desto högre vitesbelopp bör bestämmas. Det intresse som finns av att adressaten rättar sig efter ett förbud eller utför det han föreläggs är den tredje faktorn att ta hänsyn till vid beloppsbestämningen. Om det rör sig om ett betydande allmänt intresse, kan vitesbeloppet behöva sättas högt. När flera personer är adressater för vite, skall enligt nämnda regel i viteslagen ett särskilt belopp bestämmas

för varje person. Trots denna regel bestäms beloppen ofta schablonmässigt av myndigheterna, i synnerhet när adressaterna är många. Föreskriften i viteslagen om att beloppet skall bestämmas individuellt, när adressaterna är flera, är otvetydig. En viss schablonisering får dock anses acceptabel, särskilt med hänsyn till att de aktuella personernas ekonomi inte anses behöva utredas närmare (se vidare om beloppsbestämningen, Lavin, Viteslagstiftningen s. 90-100).

Alla förtroendevalda i en nämnd har samma ansvar för verksamheten inom nämnden. I förarbetena till kommunallagen betonades detta, när frågan om att införa beskrivande lagregler i kommunallagen om kommunalråd och landstingsråd behandlades (SOU 1990: 124 s. 91 f. och prop. 1990/91:117 s. 58 f.). Enligt vår uppfattning bör vite regelmässigt bestämmas till samma belopp för varje adressat, när vite sätts ut mot alla ledamöter och ersättare i en nämnd eller ett utskott. Detta stämmer bäst överens med principen om att de förtroendevalda i en nämnd har samma ansvar. Det skulle inte heller vara helt förenligt med 3 § viteslagen, om de förtroendevalda i en nämnd genom bestämningen av vitesbeloppets storlek på något sätt indelades i kategorier. Som framgått skall enligt sagda regel individuella belopp fastställas. Att praxis har utvecklats så, att regeln inte följs, anser vi inte utgöra tillräcklig grund för att domstolen skall kunna fastställa samma belopp för alla ledamöter och ersättare i en nämnd eller ett utskott. Det bör därför göras ett undantag från 3 § viteslagen på denna punkt så, att domstolen bör bestämma ett belopp lika för alla adressater. Vad gäller enskilda förtroendevalda och anställda som fattar delegeringsbeslut finns det inte anledning att göra avsteg från viteslagens föreskrifter om bestämning av vitesbeloppet.

Som framgått tidigare förekommer i en del författningar regler om storleken på beloppet (avsnitt 3.1). Det kan röra sig om en övre gräns för beloppet eller om en latitud inom vilken beloppet får bestämmas. Sådana regler blir dock snabbt föråldrade och behöver ändras ofta. Vi utgår ifrån att domstolarna kommer att tillämpa de nya vitesbestämmelserna på ett sådant sätt att maximi- eller minimibelopp inte skall behövas. Viteslagens regler om beloppsbestämningen får därför anses tillräckliga. Vid prövningen av om ett vite skall dömas ut får beloppet jämkas, om det finns särskilda skäl till det (9 § första stycket viteslagen). Vi föreslår därför inga regler om beloppets storlek.

Utsättande och utdömande av vite

Frågan om att sätta ut vite för att förhindra att ett verkställighetsförbud bryts bör tas upp av kammarrätten ex officio. Något initiativ från klaganden, någon annan kommunmedlem eller någon myndighet bör inte utgöra en förutsättning för att domstolen skall bedöma om vite behöver

sättas ut. Domstolen bör inte heller vara skyldig att pröva ett yrkande om vite från klaganden. Inte heller bör det föreskrivas, när vite skall eller bör sättas ut eller anges några förutsättningar för att det skall få ske. I likhet med det som gäller för förordnande om verkställighetsförbud enligt 28 § förvaltningsprocesslagen bör det bara göras klart att domstolen kan sätta ut vite. Det bör överlämnas till domstolen att avgöra om vite skall sättas ut i det beslut varigenom verkställighetsförbudet meddelas eller i ett separat beslut i anslutning till förbudsbeslutet. Så länge som verkställighetsförbudet gäller, bör domstolen när som helst kunna pröva frågan om vite och besluta att sätta ut vite.

Vi utgår ifrån att behovet av att begagna viteshotet kommer att bli litet. Det får överlämnas till domstolarna att bedöma i vilken utsträckning vite skall sättas ut. Det praktiska behovet av vite påverkas liksom behovet av verkställighetsförbud av förhållningssättet hos det organ eller den person som har fattat det överklagade beslutet. De skriftliga och muntliga kontakterna mellan domstolen och nämnden eller delegaten kan ge domstolen en uppfattning om inställningen inom kommunen eller landstinget till ett utfärdat eller förestående verkställighetsförbud. Man kan också utgå ifrån att klaganden bevakar att ett verkställighetsförbud inte bryts och gör domstolen uppmärksam på om något tyder på att så kan komma att ske. Även om klaganden inte har rätt att väcka en fråga om vite, kan domstolen således ha att i viss utsträckning lita till klagandens kontroll av att förbudet inte överträds, när något vite inte har satts ut (jfr SOU 1982:41 s. 203).

Vi överlämnar således till domstolarna att avgöra om och i vilken omfattning viteshotet skall komma till användning. Dock vill vi framhålla att domstolarna enligt vår mening inte bör göra till rutin att sätta ut vite, när de beslutar att förbjuda att kommunala beslut verkställs.

Vite som sätts ut för att vidmakthålla respekten för verkställighetsförbud hör till kategorien materiella viten. Det står dock de förfarandevitena nära, som är till för att göra det möjligt att genomföra förvaltningsprocessen (jfr avsnitt 3.1). Syftet med det vite som föreslås här är ju att säkra att domstolens laglighetsprövning får praktisk betydelse och att överklaganden av kommunala beslut skall bli meningsfulla. För de processuella vitena gäller att den domstol som sätter ut ett vite också dömer ut vitet, när förutsättningarna föreligger för det. Materiella viten sätts ut av en myndighet som sedan i normalfallet ansöker hos länsrätten om att vitet skall dömas ut. Länsrätten prövar ansökan enligt viteslagens regler och avgör om vitet skall dömas ut.

Med hänsyn till att det här aktuella vitet liknar förfarandevitena och till kammarrättens ingående kännedom om omständigheterna i det enskilda målet om laglighetsprövning som är anhängigt hos domstolen och att domstolen själv har satt ut vitet ligger det nära till hands att den också får till uppgift att avgöra påföljden.

Mot bakgrund av det vi har anfört tidigare anser vi att kammarrätten bör ha möjlighet att ex officio ta upp frågan om att döma ut ett vite. Kammarrätten kan då ta upp frågan om att döma ut vitet efter anmälan från klaganden eller någon annan kommunmedlem eller på grundval av vad som är allmänt känt.

För själva prövningen bör inga särskilda föreskrifter gälla utan viteslagen tillämpas. Frågan huruvida utsatta viten skall dömas ut bör handläggas som ett mål för sig och således avgöras genom en särskild dom. Detta mål bör inte sammanläggas med det mål som avser prövningen av det överklagade beslutets laglighet.

Undantagsvis kan det förekomma att frågan om att utfärda ett verkställighetsförbud kommer upp vid Regeringsrättens överprövning av en dom eller ett beslut av en kammarrätt. Bestämmelserna om att vite får sättas ut bör därför gälla också för Regeringsrätten.

Enligt bötesverkställighetslagen (1979:197) kan under vissa begränsade förutsättningar icke betalda viten förvandlas till fängelse. Om det inte finns avvikande förskrifter i någon annan författning, är vite i princip förvandlingsbart. I ett stort antal författningar föreskrivs det att vite inte får förvandlas (Lavin a.a.s. 236-242). Vi föreslår att vite som sätts ut med stöd av föreskrifter i kommunallagen inte skall kunna förvandlas.

Regleringen av vårt förslag om personligt vitesansvar

Viteslagen innehåller allmänna bestämmelser om vite som skall tillämpas, om inte det finns avvikande föreskrifter i någon annan författning. Särskilda regler om vite finns i ett mycket stort antal författningar. Vi har redovisat ovan vilka avsteg som behöver göras från viteslagens regler. Med hänsyn till viteslagens allmänna karaktär bör inte särbestämmelser tas in i den lagen.

I 14 § förvaltningsprocesslagen finns det en föreskrift som är typisk för förfarandeviten. Enligt den får en enskild som kallas att till muntlig förhandling inför domstolen "föreläggas att inställa sig personligen vid vite". I övrigt saknas vitesbestämmelser i lagen. Det finns inget stöd i förvaltningsprocesslagen för att förena ett verkställighetsförbud med vite. Det vite som vi föreslår skall bara kunna sättas ut i mål om laglighetsprövning och det skall bara kunna riktas mot ledamöter och ersättare i nämnder och mot anställda i kommuner och landsting. Flertalet särregler som gäller för mål om laglighetsprövning finns i 10 kap. kommunallagen. Vi anser därför att de vitesbestämmelser som vi föreslår bör ha sin plats i kommunallagen och inte i förvaltningsprocesslagen.

Kommunallagens 10 kap. som behandlar laglighetsprövning avslutas med bestämmelserna om rättelse av verkställighet i 15 §. Vi föreslår att

kapitlet efter 15 § tillförs den nya underrubriken "Vite" och att föreskrifterna om möjligheten att sätta ut vite samt om adressater, bestämning av belopp, utdömande av vite och förbud mot förvandling tas in där. Härigenom rubbas inte systematiken i kapitlet och den gällande indelningen i paragrafer.

De praktiska och ekonomiska konsekvenserna av vårt förslag

Vi utgår ifrån att beslut om verkställighetsförbud i mål om laglighetsprövning inte är särskilt frekventa. När verkställighetsförbud utfärdas, kan det inte vara nödvändigt att alltid sätta ut vite. Vi bedömer därför att vårt förslag inte medför någon större belastning för förvaltningsdomstolarna. De praktiska och ekonomiska konsekvenserna av förslaget kan antas bli begränsade.

5.8.9 Personligt vitesansvar vid utebliven rättelse av upphävda beslut

Vårt förslag: Ett personligt vitesansvar införs för ledamöter i nämnder och nämndutskott för att framtvinga rättelse av beslut som har verkställts och sedan blivit upphävda. Ansvaret gäller också för enskilda förtroendevalda och anställda som fattar delegeringsbeslut som skall rättas.

Kammarrätten får föreskriva att det organ som skall rätta ett beslut redovisar när och på vilket sätt rättelsen kommer att ske.

Kammarrätten får sätta ut vite till det belopp som domstolen anser behövs för att framtvinga rättelsen.

Adressater för vite är samtliga ledamöter i en nämnd eller ett utskott eller om det är fråga om ett delegeringsbeslut den som har fattat beslutet.

Kammarrätten avgör om vite skall dömas ut.

Ett personligt vitesansvar när upphävda beslut inte rättas

I föregående avsnitt (5.8.8) har vi redovisat vår syn på det personliga vitesansvaret vid trots mot verkställighetsförbud. Det vi har anfört där är också tillämpligt på den form av domstolstrots som innebär att ett beslut som redan är verkställt, när det blir upphävt av en domstol, inte rättas enligt bestämmelsen i 10 kap 15 § kommunallagen i den utsträckning som det är möjligt. Innebörden av bestämmelsen har vi behandlat i avsnitt 5.8.5. I nästföljande avsnitt 5.8.10 behandlar vi frågan om

vidgade befogenheter för styrelsen att rätta verkställigheten av fullmäktigebeslut. Där redogör vi närmare för bakgrunden till bestämmelsen om återgång av verkställighet.

Bestämmelsen om rättelse av verkställighet har ett nära samband med principen om att kommunala beslut blir verkställbara i och med att det protokoll som upptar besluten justeras. Den frihet detta ger kommuner och landsting medför också ett stort ansvar för dem. De måste se till att kommunmedlemmarnas rätt att utlösa en kontroll av lagligheten i besluten inte berövas sitt reella innehåll. Vi har föreslagit ett personligt vitesansvar för de förtroendevalda i nämnderna i syfte att motverka trots mot domstolars beslut om verkställighetsförbud. Enligt vårt förslag gäller vitesansvaret också för enskilda förtroendevalda och anställda i nämnderna som fattar delegeringsbeslut.

När ett beslut som har verkställts därefter blir upphävt av en domstol, måste kommuner och landsting finna sig i avgörandet och lojalt följa det. Om kommunmedlemmar som med framgång angripit beslut kan konstatera att ingenting görs för att rätta sådana beslut som blir upphävda, skadar detta tilltron till den kommunala självstyrelsen. Som framgått förekommer det dock att kommuner och landsting inte rättar beslut. Det är lika väsentligt att denna form av trots motverkas som den som innebär överträdelse av verkställighetsförbud. Vi anser därför att det utöver de åtgärder som revisionsmodellen innefattar är motiverat med ett personligt vitesansvar för de förtroendevalda i nämnderna också när rättelse uteblir eller inte sker i den utsträckning som det är möjligt. Ansvaret bör också gälla för förtroendevalda och anställda som har fattat delegeringsbeslut som skall rättas.

Adressater

Ansvaret för att ett upphävt nämndbeslut blir rättat vilar på den nämnd som har fattat beslutet. Adressater för vite som syftar till att framtvinga rättelse bör därför vara samtliga ledamöter i nämnden. Den direkta skyldigheten att rätta ett beslut har således de ordinarie ledamöterna i den nämnd eller det utskott som har fattat det beslut som har blivit upphävt. Ersättarna tjänstgör vid förfall för ledamöterna. Bara om en ersättare tjänstgör, när ett ärende om rättelse behandlas, har ersättaren någon sådan skyldighet som sägs i 10 kap. 15 § första stycket kommunallagen. En sådan eventuellt inträdande skyldighet kan inte motivera att samtliga ersättare utsätts för ett viteshot. Vi föreslår därför en bestämmelse som hindrar att ersättare i nämnder och nämndutskott görs till adressater.

För delegeringsbeslut gäller att den eller de som har fattat det upphävda beslutet ansvarar för att rättelsen. Den nämnd som har delegerat av sin beslutanderätt har dock ett övergripande ansvar för hur delege-

ringen utnyttjas. I detta ingår att ha tillsyn över rättelse av delegeringsbeslut. Om ett beslut av ett nämndutskott skall rättas, bör samtliga ledamöter i utskottet vara adressater. För övriga delegeringsbeslut bör gälla att den förtroendevalde eller den anställde som har fattat beslutet också skall vara adressat för vite som syftar till att framtvinga rättelse. Vad vi har anfört om bestämningen av vitesbelopp i det föregående avsnittet 5.8.8 är tillämpligt också när vite sätts ut i rättelsesituationer. Vi hänvisar till framställningen där. Frågan om rättelse av upphävda fullmäktigebeslut behandlar vi i nästa avsnitt 5.8.10.

Utsättande och utdömande av vite

Under beredningen av ett mål om laglighetsprövning kan kammarrätten i vissa fall få en uppfattning om inställningen till en framtida rättelse hos det organ vars beslut har överklagats. Detta kan då ligga till grund för en tidig bedömning av om vite behöver sättas ut för att en rättelse skall komma till stånd. Frågan om en rättelse är möjlig och hur rättelsen skall genomföras kräver många gånger utredning och ett beslut om åtgärder. Om och i vilken utsträckning ett upphävt beslut kommer att rättas, lär domstolen därför i normalfallet inte ha underlag för att bedöma i samband med att överklagandet avgörs. Det krävs i stället en senare redovisning av vilka åtgärder som den nämnd som ansvarar för rättelsen ämnar vidta, för att frågan om utsättande av vite skall kunna prövas.

Med hänsyn till laglighetsprövningens speciella natur och till kammarrättens ingående kännedom om omständigheterna i de enskilda målen som de avdömer anser vi det vara en stor fördel, om domstolen har hand om både frågan om att sätta ut vite och att döma ut vite i förevarande fall. För att en sådan ordning skall fungera praktiskt, bör domstolen ges möjlighet att i den dom genom vilken ett överklagat beslut upphävs eller i ett särskilt beslut föreskriva att den ansvariga nämnden skall redovisa, hur och när det upphävda beslutet kommer att rättas. Det bör stå domstolen fritt att välja vid vilken tidpunkt vite skall sättas ut. Vi föreslår således att kammarrätten ges befogenhet att sätta ut vite till det belopp som domstolen anser behövas för att framtvinga rättelse enligt 10 kap. 15 § kommunallagen av upphävda beslut.

I likhet med det som vi har föreslagit om utsättande och utdömande av vite i samband med verkställighetsförbud bör domstolen självmant ta upp frågan om rättelse och utsättande av vite. Det bör inte heller här ställas upp krav på att en myndighet eller någon enskild anhängiggör frågan hos domstolen. En klagande som har haft framgång med sina besvär och varje annan kommunmedlem bör vara oförhindrad att fästa domstolens uppmärksamhet på sådana förhållanden i en kommun eller ett landsting.

Vårt förslag till reglering av ett personligt vitesansvar

Föreskrifter bör föras in i 10 kap. kommunallagen dels om att kammarrätten eller Regeringsrätten får föreskriva att det organ som skall rätta ett beslut som har blivit upphävt skall redovisa när och på vilket sätt rättelsen kommer att ske, dels om att domstolen får sätta ut vite till det belopp som domstolen anser behövas för att framtvinga rättelsen. Bestämmelserna om adressater och belopp som gäller för vite som sätts ut för att verkställighetsförbud inte skall överträdas bör genom en hänvisning göras tillämpliga i de fall att vite sätts ut för att framtvinga rättelse. Dock bör ett undantag föreskrivas för ersättare i nämnder och utskott, som inte skall vara adressater enligt vad vi har framhållit ovan.

De praktiska och ekonomiska konsekvenserna av vårt förslag

De allra flesta målen om laglighetsprövning avslås av domstolarna (jfr SOU 1989:64 s. 93). Bland de beslut som upphävs har bara ett fåtal redan verkställts. Av dessa fåtaliga beslut behöver eller kan inte alla rättas. Vi bedömer därför att vårt förslag medför bara en mindre belastning för förvaltningsdomstolarna. De praktiska och ekonomiska konsekvenserna av förslaget kan antas bli begränsade.

5.8.10 Styrelsen bör få befogenhet att rätta upphävda fullmäktigebeslut

Vårt förslag: Styrelsen får i uppgift att rätta verkställigheten av fullmäktigebeslut som har blivit upphävda, sedan de har verkställts.

Styrelsen ges befogenhet att fatta de beslut som behövs för att rätta verkställigheten.

En föreskrift om detta förs in i kommunallagen.

Inledning

En konsekvens av att de kommunala besluten i princip kan verkställas, innan de har vunnit laga kraft, är regeln om rättelse av beslut i 10 kap. 15 § kommunallagen. Där föreskrivs att, om ett beslut har upphävts och om beslutet redan har verkställts, skall det rättas i den utsträckning som det är möjligt. Det åligger det organ som har fattat beslutet att ombesörja rättelsen. Det ankommer således på fullmäktige att se till att verk-

ställda fullmäktigebeslut som har upphävts blir rättade enligt nämnda bestämmelse.

Vi har tidigare föreslagit att några åtgärder inte skall riktas mot fullmäktige (avsnitt 5.6). I de två föregående avsnitten 5.8.8 och 5.8.9 har vi föreslagit att ett personligt vitesansvar införs för de förtroendevalda i nämnderna, när de bryter mot verkställighetsförbud och när de inte rättar ett upphävt men redan verkställt beslut. Ett personligt vitesansvar kan dock inte läggas på ledamöterna i styrelsen, eftersom styrelsen enligt gällande rätt inte har befogenhet att vidta alla åtgärder som kan vara nödvändiga för att rätta verkställigheten av fullmäktigebeslut. Det domstolstrots som yttrar sig i att fullmäktigebeslut inte rättas skulle därmed inte kunna träffas av någon sanktion eller någon annan åtgärd som motverkar det. Genom de åtgärder som revisionsmodellen innefattar och det personliga vitesansvaret för de förtroendevalda i nämnderna anser vi att denna form av domstolstrots vad gäller nämndbeslut motverkas effektivt. Mot denna bakgrund tar vi upp frågan om vidgade befogenheter för styrelsen att rätta fullmäktigebeslut

Den tidigare behandlingen av frågan om ökade befogenheter för styrelsen

En rättelseregel infördes i 1977 års kommunallag (7 kap. 6 §). Redan dessförinnan framgick det av rättspraxis (bl.a. RÅ 1965 ref. 2) att kommunerna och landstigen i princip var skyldiga att i möjligaste mån rätta redan verkställda beslut som hade blivit upphävda. Kommunallagarnas besvärsbestämmelser ansågs förutsätta att de kommunala organen lojalt följde domar och beslut av besvärsmyndigheterna och återställde det rättsläge som förelåg, innan det upphävda beslutet fattades. Under 1960-talet hade JO i sina ämbetsberättelser tagit upp frågan om återgång av upphävda kommunala beslut och i en skrivelse den 3 februari 1965 till regeringen framhållit att det var önskvärt att rättsmedel infördes som tvingade kommunerna att återställa verkställighet. Enligt JO:s mening borde en statlig myndighet ges befogenhet att förelägga kommunerna att utreda om rättelse skulle vidtas och genomföra återgång av beslut, när det fanns skäl för det. Det bör anmärkas att länsstyrelsen vid den tiden var första instans vid prövning av besvär över beslut av kommunalfullmäktige och nämnder i kommunerna. Beslut av organ i landstingskommunerna överklagades direkt till regeringsrätten.

Kommunalrättskommittén behandlade frågan om återgång i betänkandet Kommunal kompetens (SOU 1971:84). Kommittén avvisade JO:s förslag. Det var enligt kommittén angeläget att i det längsta söka lösningar utan vitessanktioner och eller direkta statliga ingripanden i den kommunallagsreglerade förvaltningen. Sådana medel som JO hade föreslagit behövde inte heller anlitas menade kommittén (s. 146). I

stället föreslog kommittén en reglering av återgång av kommunala beslut i 1953 års kommunallag (1953:753). Ansvaret för rättelse av alla beslut låg enligt förslaget på kommunstyrelsen, således också beslut av fullmäktige och övriga nämnder.

Kommunalrättskommitténs förslag togs upp av Kommunallagsutredningen i dess huvudbetänkande Enhetlig kommunallag (SOU 1974:99). Utredningen tog in en återgångsregel i den enhetliga kommunallagen. Regeln överensstämde med den som kommunalrättskommitténs hade förslagit. Den enhetliga lagen var avsedd att ersätta inte bara kommunallagen, landstingslagen (1954:319) och kommunallagen för Stockholm (1957:50) utan också lagen (1957:281) om kommunalförbund. I motiven till bestämmelsen om återgång åberopade Kommunallagsutredningen det som Kommunalrättskommittén hade anfört till stöd för sitt förslag (a.bet. s. 372 f.). Den föreslagna bestämmelsen som upptogs i 71 § hade följande lydelse: "Har kommunalt beslut blivit genom laga kraft ägande utslag upphävt men har verkställighet då redan skett, åligger det styrelsen att föranstalta om möjlig rättelse av verkställigheten. Därvid äger styrelsen vidtaga åtgärd som eljest ankommer på fullmäktige eller annan nämnd än styrelsen." Kommunalrättskommittén lämnade i huvudsak följande motivering för sitt förslag, som således bara avsåg kommuner (SOU 1971:84 s. 146 f.).

Det skulle bringa reda i ansvarsfrågan och vara väl förenligt med kommunstyrelsens ledande och övervakande förvaltningsfunktioner att tillägga kommunstyrelsen skyldighet att på kommunens vägnar vidta erforderliga återgångsåtgärder. Därmed skulle ämbetsansvaret i förening med JO-tillsynen bli en effektiv sanktion mot otillbörlig passivitet från kommunens sida i fall där sådan passivitet kan befaras.

Den behörighetsregel kommittén vill förorda avses innebära att laga kraft vunnet upphävande utslag i kommunalbesvärsmål alltid anhängiggör ett ärende i kommunstyrelsen, oavsett om det upphävda beslutet fattats av fullmäktige, kommunstyrelsen eller särskild fakultativ eller obligatorisk nämnd. Om det upphävda beslutet helt eller delvis verkställts bör det åligga styrelsen att fatta beslut om de återgångsåtgärder som kan finnas erforderliga, varvid styrelsen bör kunna utan särskilt bemyndigande av fullmäktige förfoga över vad kommunen tillhör i fast eller lös egendom, i den mån så erfordras för att åstadkomma återgång. Styrelsen bör emellertid här liksom eljest ha att tillgodose legalitetskravet på ett sätt som är förenligt med kommunens bästa. Om exempelvis ett fullmäktigebeslut blivit upphävt på grund av jäv, bristande beredning eller felaktig kungörelse, kan det vara tillräckligt att styrelsen föreslår fullmäktige ett nytt, formellt oantastligt beslut i samma ämne. Fattar fullmäktige sådant beslut, förfaller återgångsfrågan. Underlåter fullmäktige att fatta nytt beslut kvarstår återgångsfrågan hos styrelsen med skyldighet för styrelsen att vidta erforderliga åtgärder i ärendet.

Av det anförda framgår att styrelsens utvidgade befogenhet inte bör sträcka sig längre än som påkallas av det aktuella legalitetsintresset samt att den bör vara exklusiv i förhållande till fullmäktige och nämnder. Av det sagda torde vidare framgå att den särskilda befogenheten inte innefattar rätt för styrelsen att i fullmäktiges ställe företa valhandlingar, fastställa budget etc.

Trots att den återgångsregel som Kommunallagsutredningen hade föreslagit godtogs eller lämnades utan erinran av det stora flertalet av de remissinstanser som yttrade sig om den, omarbetades regeln i väsentliga avseenden vid den fortsatta behandlingen. I propositionen 1975/76:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m. framhöll föredraganden att det skulle vara olämpligt att införa en regel som innebar att den vanliga kompetensfördelningen mellan fullmäktige, styrelsen och de andra nämnderna rubbades. Det var vidare knappast motiverat att i återgångssituationer låta kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet göra sådana förmögenhetsförfoganden som annars enligt lag ankom på fullmäktige respektive landstinget. I stället förordades att lagens vanliga regler om beslutanderätt, beredning och verkställighet skulle tillämpas. Styrelsens kompetens behövde då inte vidgas. Det betonades dock att det inom ramen för styrelsens uppgifter enligt propositionens lagförslag skulle ligga att ha uppsikt över hur övriga nämnder skötte rättelsen av upphävda men redan verkställda beslut (a. prop. s. 561f.). Konstitutionsutskottet godtog propositionens förslag i sak men gjorde några språkliga ändringar i det (bet. 1976/77:KU25 s. 85-87).

Vid tillkomsten av 1991 års kommunallag omarbetades bestämmelsen om rättelse av upphävda kommunala beslut utan några ändringar i sak (prop.1990/91:117 s. 226). Som nämnts ovan återfinns bestämmelsen i 10 kap. 15 § kommunallagen under rubriken "Rättelse av verkställighet".

Styrelsen bör få befogenhet att rätta fullmäktigebeslut

Fullmäktige skall inte själva verkställa beslut. Verkställigheten ankommer i första hand på styrelsen. Också övriga nämnder verkställer fullmäktigebeslut som rör deras ansvarsområden. Styrelsen är den sista och ibland den enda beredningsinstansen för ärenden till fullmäktige och skall alltid få tillfälle att yttra sig, om ett fullmäktigeärende har beretts av någon annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Det åligger styrelsen att lägga fram ett förslag till beslut av fullmäktige, om det saknas ett sådant förslag i något ärende. På styrelsen ankommer det vidare att bedöma lagligheten i de förslag som kommer från andra nämnder (se avsnitten 5.4.2 och 5.5.1).

Skyldigheten för fullmäktig att se till att upphävda fullmäktigebeslut rättas innebär vissa problem. När ett beslut skall rättas måste detta

beredas på vanligt sätt. I första hand ankommer det på styrelsen att lägga fram ett förslag i fullmäktige. Denna ordning medför tidsutdräkt. I de flesta kommuner sammanträder fullmäktige högst en gång i månaden med undantag av sommaren då inga sammanträden hålls. I landstingen sammanträder fullmäktige inte mer än fyra gånger per år i normalfallet. Beredningstiden och fullmäktiges sammanträdesfrekvens hindrar en snabb rättelse. Om rättelsen är komplicerad kan fullmäktige behöva behandla ärendet mer än en gång. Ändrade direktiv för beredningen kan kräva ytterligare utredningar och andra förberedande åtgärder inför den förnyade behandlingen i fullmäktige. Vi anser inte att den normala berednings- och beslutsgången är anpassad till den undantagssituation som kravet på rättelse av ett fullmäktigebeslut innebär.

De tidigare förslagen om ökade befogenheter för styrelsen att besluta om rättelse av beslut avvisades således. Huvudskälen för denna ståndpunkt var som synes att kompetensfördelningen mellan styrelsen och övriga nämnder inte borde rubbas och att styrelsen inte borde få göra sådana förmögenhetsförfoganden som fullmäktige annars enligt lag skulle besluta om.

Ståndpunkten speglar den syn på kompetens- och uppgiftsfördelningen som rådde vid tiden för tillkomsten av 1977 års kommunallag. Av redovisningen i vårt huvudbetänkande (4 och 6 kap.) framgår att de kommunala organisationerna ändrats genomgripande. Kommunallagen av år 1991 lägger inte fast uppgiftsfördelningen mellan nämnderna utan lämnar kommuner och landsting mycket stor frihet. Också synen på fullmäktiges roll har förändrats påtagligt sedan 1977 års kommunallag arbetades fram. Möjligheten att delegera till styrelsen och övriga nämnder har vidgats betydligt. Det finns stöd i kommunallagen för att föra över ansenliga befogenheter till styrelsen och övriga nämnder genom s.k. finansbemyndiganden. I ett målstyrt system får styrelsen successivt mer övergripande uppgifter än tidigare. Tillämpningen av det som har betecknats som radikala organisationsformer innebär ett helt ändrat arbetssätt inom nämnderna och mellan nämnderna. Styrelsens ledningsfunktion har kommit att betonas starkare. På vissa håll har ett koncerntänkande vunnit insteg som ger styrelsen en starkt förändrad roll. Vi menar att det som vid tillkomsten av 1977 års lag var en rimlig bedömning inte är det idag med hänsyn till den snabba och genomgripande utvecklingen inom kommuner och landsting. Mot bakgrund av detta anser vi att det numera inte bör möta något hinder att i den speciella återgångssituationen ge styrelsen de befogenheter som behövs.

Även om förhållandena här ändrats, anser vi att den motivering som redan kommunalrättskommittén och kommunallagsutredningen lämnade för sina förslag fortfarande är hållbar i väsentliga delar. Till detta kommer det särskilda intresset av att motverka domstolstrots i återgångssituationer.

Nämndernas verksamhetsansvar omfattar för närvarande rättelse av beslut. Varje nämnd känner bäst den egna verksamheten och kan bäst bedöma vilka möjligheter som finns att rätta egna beslut. I motsats till de äldre utredningarna anser vi att det inte finns anledning att ändra ansvarsfördelningen mellan nämnderna på denna punkt. Att styrelsens ledande roll faktiskt har stärkts på många håll, finner vi inte vara skäl nog att ge styrelsen befogenhet att rätta beslut som har fattats av andra nämnder och att på så sätt intervenera i de övriga nämndernas verksamhet. Vi vill dock framhålla att styrelsens åliggande enligt 6 kap. 1 § första stycket kommunallagen att ha uppsikt över de andra nämndernas verksamhet också omfattar, hur de fullgör skyldigheten att rätta upphävda beslut.

Skyldigheten att rätta fullmäktigebeslut bör vara odelad. Det bör därför ankomma på styrelsen att rätta alla beslut som har upphävts, oavsett om beredningen av ett beslut har skötts av en annan nämnd eller beslutet enbart rör en annan nämnds verksamhetsområde. Vi föreslår därför att styrelsen ges befogenhet att fatta de beslut som behövs för att rätta verkställigheten av fullmäktigebeslut som har blivit upphävda. I konsekvens med detta föreslår vi att samtliga ledamöter i styrelsen skall vara adressater, när vite sätts ut i syfte att framtvinga rättelse av ett fullmäktigebeslut (jfr avsnitt 5.8.9).

Regleringen av vårt förslag

Vårt förslag om vidgade befogenheter för styrelsen att rätta fullmäktigebeslut föranleder ett tillägg till kommunallagen. Ett andra stycke bör läggas till 10 kap. 15 §. I detta bör föreskrivas att styrelsen skall rätta ett upphävt beslut, om beslutet har fattats av fullmäktige och att styrelsen därvid får fatta de beslut som behövs för att rätta verkställigheten.

5.9 Särskilda åtgärder mot domstolstrots i samband med förvaltningsbesvär

Våra bedömningar och förslag: Ett vitesansvar införs som gäller vid tillämpningen av socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa personer med funktionshinder.

Adressater för vite är landstinget eller kommunen, inte de förtroendevalda i nämnderna.

Principen inom utsökningsrätten att vite inte används för att förmå någon att infria en betalningsförpliktelse bör upprätthållas. Vitesansvaret gäller därför inte för domstolsbeslut som grundar betalningsskyldighet för bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen eller insatser enligt 9 § lagen om stöd och service till vissa personer med funktionshinder.

Länsstyrelsens tillsynsansvar enligt 68 § socialtjänstlagen skall ske under beaktande av den kommunala självstyrelsen.

Länsstyrelsens tillsynsansvar enligt socialtjänstlagen skall uttryckligen omfatta verkställighet av domstolsbeslut om bistånd enligt 6 § i lagen.

Länsstyrelsen får befogenhet att sätta ut vite för att förmå en kommun att inom rimlig tid verkställa domstolsbeslut om bistånd som inte avser försörjningsstöd eller annat ekonomiskt stöd. Vite får inte sättas ut, förrän det finns ett domstolsbeslut som har vunnit laga kraft.

Länsstyrelsens tillsynsansvar enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade skall uttryckligen omfatta verkställighet av domstolsbeslut om insatser för enskilda enligt 9 § i lagen. Tillsynsansvaret skall ske under beaktande av den kommunala självstyrelsen.

Länsstyrelsen får befogenhet att sätta ut vite för att förmå landstinget eller en kommun att inom rimlig tid verkställa domstolsbeslut om insatser för enskilda enligt nämnda bestämmelse vilka inte avser ekonomiskt stöd. Vite får inte sättas ut, förrän det finns ett domstolsbeslut som har vunnit laga kraft.

Länsstyrelsen bör vid tillsynen beakta de krav som ställs på kommunerna och landstinget att fullgöra andra skyldigheter. Det är väsentligt att länsstyrelsen samråder med företrädare för kommunerna och landstinget om problem som rör verkställigheten av beslut.

Vite bör bara sättas ut undantagsvis, t.ex. vid ren tredska och ovilja att acceptera en domstols bedömning.

5.9.1 Inledning

Vårt huvudförslag om en revisionsmodell för åtgärder mot domstolstrots och lagtrots innefattar en obligatorisk laglighetsgranskning från revisorerna av verksamheten inom nämnderna. Granskningen gäller såväl hur nämnderna uppfyller de krav på verksamheten som ställs upp i lagar och andra författningar som hur nämnderna verkställer förvaltningsdomstolarnas beslut i enskilda fall. För att inte något hinder skall finnas för revisorerna att granska en nämnds verkställighet av ett visst beslut som innefattar myndighetsutövning mot en enskild, har vi förslagit en bestämmelse i kommunallagen som medger sådan granskning (avsnitt 5.4.4). Enligt ett annat av våra förslag skall revisorerna har rätt att väcka ärenden i nämnderna (avsnitt 5.4.6). Detta gör att revisorerna kan tvinga fram en behandling i en nämnd av ett visst ärende eller mer generella frågor om verkställigheten av domstolsbeslut. Som vi har framhållit i fråga om laglighetsprövning (avsnitt 5.8.6) kommer dock revisorerna och fullmäktige också med våra förslag att sakna möjligheter att vidta direkta åtgärder mot en nämnd som negligerar en erinran från revisorerna eller inte låter sig påverkas av att revisorerna väcker ett ärende i nämnden. Ett juridiskt ansvar kan utkrävas bara när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen och frågan om ansvarsfrihet för nämndens ledamöter. En reaktion mot domstolstrots från en nämnd kan därför dröja avsevärd tid. En annan sak är, som vi också har redovisat tidigare, att det politiska ansvaret kan aktualiseras genom interpellationer och frågor eller särskilda debatter i fullmäktige samt inom de politiska partierna. Vi har framhållit att det därför kan behöva skapas möjligheter till mera direkta åtgärder i preventivt syfte eller som en reaktion mot visat domstolstrots och att sanktionen vite bör i viss utsträckning kunna riktas mot kommuner och landsting vid sådant trots som förekommer i samband med förvaltningsbesvär (avsnitt 5.7).

Vi har anmält vår tveksamhet mot att över huvud taget använda sanktioner mot det som har betecknats som domstolstrots inom det specialreglerade området (avsnitt 5.7.2). Att domstolar detaljstyr verksamheten genom sina beslut innebär att den kommunala självstyrelsen begränsas. Det beror många gånger inte på tredska från de förtroendevaldas sida utan på faktisk resursbrist hos en kommun eller ett landsting, när verkställigheten av beslut fördröjs eller uteblir. Vi menar att det här är fråga om 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. Sett utifrån de aspekter vi i huvudsak har att beakta, den lokala demokratin och det kommunala självbestämmandet, är det med stor tveksamhet som vi

lägger fram våra förslag. Enligt vår mening strider våra förslag i väsentliga delar mot principen om kommunalt självbestämmande och för inte utvecklingen av den lokala demokratin i rätt riktning. Att vi ända lämnar dessa våra förslag grundar sig på de mycket klara direktiv vi erhöll beträffande dessa frågor. Vi anser att det behövs andra och mera övergripande åtgärder än införandet av sanktioner för att nå en hållbar och långsiktig lösning på dessa problem.

Den typ av rättighetslagar som gäller i Sverige är mycket långtgående internationellt sett. De saknar i stort sett motsvarighet i våra nordiska grannländer. Där är bara undantagsvis möjligt att som i vårt land processa sig till andra rättigheter än sådana som avser ekonomiskt stöd. Innan vi redovisar våra förslag om införande av sanktioner vill vi något belysa de tillämpningsproblem som utformningen av den s.k. rättighetslagstiftningen orsakar för såväl kommuner och landsting som förvaltningsdomstolar.

Uttrycket *rättighetslagar* används i olika sammanhang. Någon given definition av uttrycket finns det dock inte. Det är främst delar av socialtjänstlagstiftningen som har betecknats som rättighetslagar. En rättighet enligt denna lagstiftning har det hävdats konstitueras av att den är klart angiven i lag och att den är möjlig att kräva ut (Holmberg, FT 1990 s. 195). I detta ligger att den enskilde är garanterad att få ett beslut om förmåner, vård, stöd eller service som han eller hon har begärt allsidigt överprövat av en förvaltningsdomstol, dvs. genom förvaltningsbesvär. Med den bestämningen skulle delar av socialtjänstlagen (SoL) och omsorgslagen samt den beslutade lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), som kommer att ersätta omsorgslagen, vara att beteckna som rättighetslagar, däremot t.ex. inte hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Inte heller skulle de föreslagna bestämmelserna i socialtjänstlagen om kommunernas skyldigheter inom barnomsorgen ha egentlig rättighetskaraktär (prop. 1993/94:11), trots att där slås fast bestämda rättigheter till bl.a. plats i förskola och fritidshem samt till skolbarnomsorg (jfr avsnitt 1.3.3). Ett ytterligare kriterium som bör tillföras för att det skall vara fråga om en rättighet är att det som en domstol har bekräftat att en enskild är berättigad till också skall kunna med framgång krävas ut av den ansvarige huvudmannen. Detta bör i sin tur förutsätta att rättigheten är uttvingbar.

De centrala rättighetslagarna på området är socialtjänstlagen och omsorgslagen. De båda lagarna är visserligen i väsentliga avseenden olika. Socialtjänstlagen är mycket allmänt hållen, medan omsorgslagen är mera precist formulerad. Lagarna har dock givit upphov till likartade problem vid tillämpningen. Det bör noteras att den beslutade LSS har samma uppbyggnad som omsorgslagen. Motiven till LSS har rättsligt sett samma innehåll som motiven till omsorgslagen (jfr avsnitt 4.2.2 och bilaga 2).

Den ramlagsteknik som i synnerhet präglar socialtjänstlagen har kritiserats (Se t. ex Holmberg, Sociala rättigheter-mål och medel, FT 1990 s. 190, Petersén, Biståndsrätten i rättspraxis-analys och konsekvenser i ett kommunalt perspektiv, Riberdahl, Rättighetslagar och kommunal självstyrelse, FT 1993 s. 153-172 och av dem åberopade författare). Vi har tidigare i detta betänkande redovisat den centrala bestämmelsen i socialtjänstlagen om rätten till bistånd som upptas i 6 § (avsnitt 4.3). Den enskildes rätt slås visserligen fast i lagen, men det sker genom oprecisa formuleringar som kräver utfyllnad. Sådan får sökas i de övergripande målen som anges i lagen och i förarbetena. Uttalandena i förarbetena är dock delvis motstridiga (prop. 1979/80:1 s. 185). Där betonas den kommunala självbestämmanderätten samtidigt som det överlämnas till förvaltningsdomstolarna och tillsynsmyndigheterna att bevaka att inte för stora skillnader uppkommer ifråga om tolkningen och tillämpningen av lagen. Därtill understryks vikten av en så enhetlig bedömning av rätten till bistånd som möjligt (jfr avsnitt 4.3). Rättspraxis har inte förmått ge tillräcklig ledning för tillämpningen. Detta beror på att domarna i stor utsträckning bygger på individuella bedömningar, något som socialtjänstlagen också förskriver (Riberdahl s. 154-156, Holmberg s. 195). Uttalandena i förarbetena till lagen om en lokal anpassning och ett lokalt självbestämmande har inte följts i rättspraxis (Holmberg s. 198). Det kan delvis förklaras med att dessa uttalanden som nämnts är delvis motstridiga. Avgörande betydelse får dock tillmätas det faktum att den allmänt hållna lagtexten inte säger något om ett kommunalt självbestämmande. Det framstår som nödvändigt att rätten till bistånd beskrivs närmare i lagtexten.

Svårbemästrade målkonflikter har byggts in i socialtjänstlagen. En gör sig gällande mellan individens rätt till bistånd som kan hävdas med stöd av domstolsbeslut och det kommunala självbestämmandet. En annan konflikt finns mellan de mycket högt ställda och allmänt hållna målen i lagen och de faktiskt tillgängliga resurserna i kommunerna (Se vidare Holmberg s. 197-200 och Riberdahl s. 156). Holmbergs slutsats, som också avser omsorgslagen, är att en samlad översyn av den sociala rättighetslagstiftningen är önskvärd. Sedan dess har Socialtjänstkommittén (dir. 1991:50) fått i uppdrag att göra en allmän översyn av socialtjänstlagen och beslut fattats om att ersätta omsorgslagen med LSS.

Det har hävdats att rätten till bistånd för den enskilde blir mera principiell än reell på grund av att den inte är möjlig att kräva ut (Holmberg s. 199). Vi bedömer det dock rättsligt möjligt att få domar som ger rätt till ekonomiskt bistånd verkställda genom kronofogdemyndighetens försorg och att detta gäller, om det inte av en viss dom framgår att avsikten är att den inte skall vara verkställbar (avsnitt 4.3). Av det beslut av HD som vi har kommenterat utförligt ovan (avsnitt 4.2) framgår att också andra rättigheter än sådana som innefattar betalnings-

förpliktelser kan tvingas ut, under förutsättning att den dom som slår fast en rättighet är tillräckligt preciserad. I det följande föreslår vi åtgärder som är avsedda att ge en den enskilde möjligheter att på andra vägar än den som följer av HD:s beslut framtvinga verkställighet.

Omsorgslagen och dess efterföljare LSS är som sagts ovan mera preciserade än socialtjänstlagen vad gäller själva rättigheten. Vissa av de målkonflikter som kännetecknar socialtjänstlagen finns också inbyggda i dessa båda lagar (jfr Holmberg s. 200-203, Riberdahl s. 157-160 och bil. 2). Det är främst konflikten mellan omsorgslagens mål och de medel som faktiskt står till buds i form av resurser i landstingen och kommunerna som gör sig gällande vid tillämpningen av omsorgslagen.

Hälso- och sjukvårdslagen tillförsäkrar dem som vistas i ett landsting en god hälso- och sjukvård. Den lagen grundar dock inte sådana rättigheter som det är möjligt att kräva ut genom överklaganden och verkställighetsåtgärder. Det bör dock framhållas att psykiskt störda personer tillhör den personkrets som omfattas av LSS enligt ett förslag av Psykiatriutredningen (dir. 1989:22) i dess slutbetänkande Välfärd och valfrihet - service, stöd och vård för psykiskt störda (SOU 1992:73 s. 226 -243).

De lagar som likt hälso- och sjukvårdslagen slår fast rättigheter för enskilda utan att samtidigt föreskriva att beslut som gäller sådana rättigheter kan överklagas genom förvaltningsbesvär ger den enskilde små möjligheter att utkräva rättigheterna. Besluten får överklagas genom laglighetsprövning. Som vi redovisat tidigare innebär förfarandet i sådana fall att domstolen gör en begränsad laglighetsprövning (avsnitten 4.3 och 5.8.1-5.8.3). Vid bifall till överklagandet kan domstolen bara upphäva beslutet. Även om det upphävda beslutet innefattar ett avslag på en begärd rättighet och domstolen har funnit att beslutet är olagligt, kan avgörandet inte läggas till grund för verkställighet. Domstolen kan inte heller föreskriva att den nämnd som har fattat det upphävda beslutet skall ersätta detta med ett nytt beslut som är positivt för klaganden (jfr avsnitt 5.7.2). Regeln om rättelse av upphävda beslut i 10 kap. 15 § kommunallagen är inte tillämplig i ett sådant fall. Det kan inte heller hävdas att det föreligger någon rättslig skyldighet för den nämnd som har fattat ett upphävt avslagsbeslut att fatta ett nytt och för den enskilde positivt beslut. Mot denna bakgrund kan det förutses att de ytterligare rättigheter som genom propositionen 1993/94:11 om utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet m.m. föreslås bli inskrivna i socialtjänstlagen inte blir möjliga att kräva ut. Detta ger ännu en anledning till att behandla verkställighetsfrågorna vid översynen av socialtjänstlagen.

Vi kan i och för sig instämma i den kritik av både socialtjänstlagen och omsorgslagen som vi har redovisat nu. Samtidigt konstaterar vi att rättssäkerheten kräver att i lag fastställda rättigheter för enskilda förverkligas, särskilt när de har bekräftats genom beslut av förvaltnings-

domstolar. Så länge rättighetslagarna gäller i sin nuvarande utformning måste kommunerna och landstingen följa föreskrifterna i dem och domstolarnas beslut som grundas på dem. Det är nödvändigt att så sker, även om besluten påverkar lokala mål som ställts upp på realistisk, ekonomisk grund och rubbar prioriteringar och turordningar som gjorts lokalt. Besluten måste verkställas, även om detta skapar problem vad gäller fördelningen av resurser inom och mellan verksamhetsområden eller rubbar likställigheten mellan enskilda behövande.

Vi kan i och för sig dela den uppfattning som hävdats från kommunalt håll att uppgifts-, ansvars- och kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna bör ses över och att det behövs nya former för att lösa tvister mellan staten och kommunerna än de som finns för närvarande. Sådana förändringar som kan vara önskvärda från självstyrelsesynpunkt är övergripande och långsiktiga. Det är frågor som fordrar omfattande överväganden. De kommunala intressena måste hävdas på andra sätt än genom att domstolsbeslut trotsas i enskilda fall eller att obligatoriska uppgifter inte fullgörs.

5.9.2 Vitesansvar vid vissa former av domstolstrots i samband med förvaltningsbesvär

Vitesansvar bara vid tillämpningen av viss social lagstiftning

Förvaltningsbesvär är den gemensamma benämningen på klagomål över beslut av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, som får en allsidig prövning. Prövningen avser således både det överklagade beslutets förenlighet med tillämpliga lagar eller andra författningar och beslutets lämplighet. Besvärssystemet är i sin helhet svåröverskådligt. Beslut av kommunala nämnder som har hand om s.k. specialreglerad förvaltning överklagas ibland till länsstyrelsen, vars beslut ofta kan överklagas till en central förvaltningsmyndighet. Ett beslut av en central myndighet överklagas antingen till överinstanserna bland förvaltningsdomstolarna, kammarrätterna och Regeringsrätten, eller också till regeringen. Ibland kan länsstyrelsens beslut överklagas till kammarrätten och vidare till Regeringsrätten. Vilken instansordning som gäller framgår av den tillämpliga författningen. Författningarna anvisar en mängd olika besvärsvägar. Som vi har redovisat tidigare innehåller förvaltningslagen de generella reglerna för handläggningen och besluten hos myndigheterna. Förvaltningslagen är i stor utsträckning tillämplig, när kommunala nämnder handlägger och beslutar i ärenden enligt specialförfattningarna. Det är därvid ofta fråga om obligatorisk verksamhet som innefattar myndighetsutövning (jfr avsnitt 5.8.1).

För vissa områden finns det behov av domstolsprövning genom hela besvärsförfarandet. Så är fallet inom den sociala sektorn. Kommunala beslut enligt socialtjänstlagen, lagen (1990: 52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och omsorgslagen är exempel på författningar som föreskriver domstolsprövning av överklagandena. Första instans är enligt föreskrifter i dessa lagar den regionala förvaltningsdomstolen, länsrätten. Länsrättens beslut överklagas till kammarrätten. Detta följer av bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen som reglerar förfarandet i nämnda instanser och hos den högsta förvaltningsdomstolen, Regeringsrätten. Det krävs prövningstillstånd för att regeringsrätten skall behandla ett överklagande (jfr avsnitt 5.8.3).

Som vi har framhållit tidigare omfattar vårt uppdrag åtgärder mot domstolstrots. Vi har inte haft anledning att överväga särskilda åtgärder mot andra överträdelser än sådana som har aktualiserats i direktiven och av andra statliga utredningar och av tillsynsmyndigheterna (jfr avsnitt 1.3.1). De avser trots mot förvaltningsdomstolars beslut i mål om rättigheter enligt socialtjänstlagen och omsorgslagen. Med hänsyn till att LSS ersätter omsorgslagen fr.o.m. den 1 januari 1994 avser våra överväganden och förslag bara LSS. I rättsligt avseende överensstämmer dessa lagar, såvitt är av intresse i detta sammanhang. Vi vill understryka att den laglighetsgranskning som blir obligatorisk för revisorerna enligt våra förslag omfattar beslut av såväl domstolar som förvaltningsmyndigheter. De åtgärder som vi föreslår här avser bara sådana överträdelser som kräver åtgärder utöver dem som revisionsmodellen innefattar.

Vitesansvaret bör bäras av kommunen eller landstinget

Vitesansvaret bör som vi redan har framhållit bäras av kommunen respektive landstinget som juridisk person och inte av de förtroendevalda i nämnderna personligen (avsnitt 5.7.2). Det innebär att det ytterst är fullmäktige som ansvarar för att kommunens eller landstingets skyldigheter fullgörs. I de fall som fördröjd eller utebliven verkställighet av domstolsbeslut beror på mera omfattande resursbrist kan frågan om verkställigheten behöva föras upp till fullmäktige (jfr bil. 2).

De förtroendevalda i nämnderna handlar alltid under revisionsansvar. Om kommunen eller landstinget tvingas betala ett vite, kan de förtroendevaldas personliga ansvar aktualiseras. Revisorerna har att bedöma, om den ekonomiska förlust som kommunen eller landstinget har åsamkats skall föranleda någon åtgärd från deras sida gentemot samtliga eller vissa av ledamöterna i en nämnd. Det är fullmäktige som slutligt avgör ansvarsfrågan. Som vi har framhållit tidigare är inte en revisionsanmärkning någon formell förutsättning för att ansvarsfrihet skall vägras

och eventuellt ytterligare åtgärder vidtas mot ledamöterna i en nämnd med stöd av kommunallagens bestämmelser.

Vitesansvaret bör inte omfatta beslut som grundar betalningsskyldighet

Verkställighet genom kronofogdemyndighetens försorg är det medel som samhället ställer till förfogande för att förpliktelser som pengar eller annan egendom skall bli fullgjord. Vi har tidigare redovisat vad som gäller för verkställighet av förvaltningsdomstolars domar i mål om sociala rättigheter (avsnitt 4). Där framgår att den som vill få en betalningsskyldighet som grundar sig på ett beslut av en domstol fullgjord har att ansöka hos kronofogdemyndigheten om verkställighet av beslutet. Det tvångsmedel som får användas, när det är fråga om betalningsförpliktelser är utmätning. Som vi har redovisat tidigare råder det delade meningar huruvida utsökningsbalken medger utmätning i en kommuns eller ett landstings egendom (jfr avsnitt 4.1). Vår utgångspunkt är dock att tvångsverkställighet kan ske.

Utsökningsbalken medger inte att vite sätts ut för att framtvinga en betalning. Vi anser inte att det finns skäl att i detta sammanhang frångå den princip som gäller inom utsökningsrätten, att vite inte skall användas som tvångsmedel för att förmå en fysisk eller juridisk person att fullgöra en betalningsskyldighet. Viteshotet bör därför inte kunna användas mot en kommun för att tvinga fram bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen som är ett försörjningsstöd eller något annat ekonomiskt stöd. Detsamma bör gälla ekonomiskt stöd enligt 9 § LSS. I dessa fall bör den enskilde som enligt ett beslut av en domstol är berättigad till ett sådant stöd vända sig till kronofogdemyndigheten för att tvinga fram verkställighet av beslutet. Viteshotet bör således användas för att förmå en kommun eller ett landsting att verkställa domstolsbeslut som gäller annat bistånd enligt socialtjänstlagen eller stöd och service enligt LSS.

5.9.3 Länsstyrelsens tillsyn bör omfatta verkställighet av domstolsbeslut i biståndsmål

Länsstyrelsen har ett övergripande ansvar för länets utveckling och befolkningens bästa och skall verka för att de nationella målen inom olika samhällssektorer får genomslag i länet (1 § länsstyrelseinstruktionen). Genom föreskrifter i skilda författningar beskrivs länsstyrelsens uppgifter närmare. Uppgifterna inom socialtjänsten framgår av 68 § socialtjänstlagen. De avser främst den verksamhet som bedrivs av de kommunala nämnderna i länet med ansvar för socialtjänsten, i lagen betecknade som socialnämnder.

Länsstyrelsen skall följa socialnämndernas tillämpning av socialtjänstlagen inom länet, biträda nämnderna med råd i deras verksamhet och även i övrigt se till att nämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. I uppgifterna ingår att främja samverkan mellan kommunerna och andra samhällsorgan på socialtjänstens område. Länsstyrelsen skall vidare enligt 68 § första stycket socialtjänstlagen informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten. Hem för vård eller boende som landstinget och kommunerna ansvarar för står också under länsstyrelsens tillsyn (68 § andra stycket socialtjänstlagen).

Länsstyrelsens tillsyn, uppföljning och övriga uppgifter inom socialtjänsten har beskrivits av Arbetsgruppen för regional tillsyn i rapporten Länsstyrelserna och socialtjänsten - tillsyn och uppföljning under utveckling (Ds 1992:67) som överlämnades till cheferna för Socialdepartementet och Civildepartementet i juni 1992. I rapporten anges tillsynen vara en kontroll eller granskning av enskilda verksamheter och av handläggningen i enskilda ärenden vilken görs i efterhand, ofta "på förekommen anledning". Syftet med tillsynen är att garantera enskildas rättssäkerhet och se till att kommunerna och de enskilda vårdgivarna följer gällande föreskrifter, främst i socialtjänstlagen och förvaltningslagen (s. 21). Länsstyrelsens tillsyn i form av kontroll av att rättssäkerhetsfrågorna beaktas inom kommunerna är enligt arbetsgruppen en traditionell statlig uppgift (s. 31).

Mot bakgrund av föreskrifterna i socialtjänstlagen och det som arbetsgruppen har anfört får länsstyrelsens tillsyn också anses omfatta hur kommunerna verkställer förvaltningsdomstolarnas beslut i mål om bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen. I varje fall ligger en sådan uppgift väl i linje med länsstyrelsens övriga uppgifter inom socialtjänsten. Vi anser att länsstyrelsen bör ägna särskild uppmärksamhet åt dessa verkställighetsfrågor. Det bör därför föreskrivas i 68 § första stycket socialtjänstlagen att länsstyrelsen skall sköta den uppgiften.

Sverige ratificerade i augusti 1989 den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. I konventionen fastslås vissa grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna. I artikel 3.1 definieras kommunal självstyrelse som kommunernas rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse. I artikel 4.4 sägs att de befogenheter som ges kommunerna normalt skall vara fullständiga och oinskränkta samt att de inte får urholkas eller begränsas av någon annan, central eller regional, myndighet om inte annat föreskrivs i lag. Artikel 8.3 säger att administrativ tillsyn över kommunerna skall utövas på sådant sätt att det garanteras att kontrollmyndighetens ingripande står i proportion till betydelsen av de intressen som skall skyddas. I artikel 9.2 sägs slutligen att kommunernas ekonomiska resurser skall motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag

och annan lag. Enligt vår mening måste den tillsyn som länsstyrelsen utövar på det social området ske med hänsyn till de betingelser under vilka den kommunala självstyrelsen verkar, dvs. i enlighet med vad som föreskrivs i ovan nämnda konvention. Vi föreslår därför att 68 § första stycket socialtjänstlagen kompletteras med en sådan inskränkning.

Vid tillsynen måste länsstyrelsen även beakta de svårigheter som kommunerna ställs inför under rådande förhållanden. De krav som ställs på kommunerna om att fullgöra andra skyldigheter inom socialtjänsten och på andra områden måste beaktas. Kontrollen av verkställigheten av enskilda beslut bör inte göras separat utan systematiskt och sättas in i ett större sammanhang. Länsstyrelsens sociala enhet bör därför samverka med övriga sektorsansvariga inom länsstyrelsen för att bredda underlaget för sina bedömningar. En förutsättning är vidare att länsstyrelsen samråder med företrädare för kommunerna både inom socialtjänsten och inom kommunledningarna om problem som rör verkställigheten av domstolsbeslut (jfr Ds 1992:67 s. 60-63).

Vi föreslår också att det i 68 § första stycket socialtjänstlagen skrivs in att länsstyrelsen skall se till att socialnämnderna verkställer sådana avgöranden av förvaltningsdomstolar som gäller överklagade biståndsbeslut. En domstols beslut i ett biståndsmål gäller omedelbart. Bara om domstolen har förskrivit det, skall verkställigheten anstå tills beslutet har vunnit laga kraft (73 § tredje stycket). Förutsättningarna för verkställighet är givetvis olika beroende på vad biståndet avser och hur angeläget det är för den enskilde att ett beslut verkställs snabbt. De faktiska möjligheterna för verkställighet varierar också. En domstol prövar varje mål för sig. Den har inte samma möjligheter som länsstyrelsen att bedöma den samlade effekten av de beslut som skall verkställas och förutsättningarna för verkställigheten. Vi anser därför att det av den nya bestämmelse bör framgå att länsstyrelsen skall se till att besluten verkställs inom rimlig tid.

5.9.4 Länsstyrelsen bör få befogenhet att sätta ut vite för verkställighet av vissa beslut om bistånd

Viteshotet bör som vi har framhållit få användas i viss utsträckning för att framtvinga verkställighet av domstolsbeslut som gäller annat bistånd än ekonomiskt stöd. Vite bör bara sättas ut undantagsvis, t.ex. när det är fråga om ren tredska eller ovilja från den ansvariga nämnden att acceptera domstolens bedömning.

Vi har övervägt möjligheterna att lägga befogenheten att sätta ut vite på förvaltningsdomstolarna. Vite som sätts ut för att framtvinga verkställighet av domstolsbeslut är s.k. materiellt vite och inte sådant förfarandevite som domstolarna kan sätta ut för att trygga genomförandet

av förvaltningsprocessen (jfr 3.1). Det materiella vitet förutsätter ett föreläggande, i detta fall om att i sak genomföra det som en domstol har beslutat. Om och hur verkställigheten sker kan konstateras först efter det att domstolen har skilts sig från ett mål. Verkställigheten måste övervakas. En sådan övervakning går knappast att förena med domstolarnas dömande verksamhet. Redan länsrätterna skulle få svårigheter med övervakningen. Att fordra att överinstanserna skulle kontrollera verkställigheten av sina beslut är inte realistiskt. Övervakning av verkställigheten är inte någon lämplig uppgift för domstolarna. Både länsrätten och överrätterna skulle behöva biträde av någon förvaltningsmyndighet med övervakningen. Bara länsstyrelsen skulle vara lämplig för den uppgiften. Det skulle bli nödvändigt att länsstyrelsen väckte ärenden i domstolarna för att vite skulle kunna sättas ut. Därefter skulle länsstyrelsen bevaka ärendena och anmäla varje ärende åter till domstolen, i vilket beslutet inte verkställs trots viteshotet. Detta är inte en rationell handläggningsordning. Mot denna bakgrund är det lämpligare att länsstyrelsen får befogenhet att sätta ut vite.

Länsstyrelsen har inom ramen för sin tidigare beskrivna tillsyn goda förutsättningar att bedöma behovet av och det rimliga i att använda tvångsåtgärder för att ett enskilt beslut skall verkställas. Vi föreslår således att länsstyrelsen ges befogenhet att sätt ut vite för att förmå en kommun att verkställa domstolsbeslut som inte innefattar en betalningsskyldighet.

Adressat för vite skall vara en kommun som vi sagt tidigare. Den ansvariga nämnden kan inte vara adressat (jfr avsnitt 3.1.1). Viteslagens regler bör i övrigt tillämpas på förfarandet. Vi anser således inte att det behövs föreskrifter om vitesbeloppet som avviker från viteslagens. Kommunen bör dock ha rimlig tid på sig för verkställigheten innan vite får sättas ut.

Förfarandet innebär i korthet att länsstyrelsen beslutar att förelägga den ansvariga kommunen att inom viss tid verkställa ett domstolsbeslut och att sätta ut vite till ett visst belopp för att föreläggandet skall följas. Om kommunen inte verkställer beslutet, ansöker länsstyrelsen hos länsrätten om att vitet skall dömas ut. Domstolen prövar enligt viteslagens regler, om vitet skall dömas ut, och beslutar i frågan.

Vite är ett tvångsmedel. Tvångsmedel bör inte användas, förrän det är klarlagt att en förpliktelse enligt ett beslut gäller definitivt. Vi föreslår därför att vite inte skall få sättas ut, innan det beslut som skall verkställas har vunnit laga kraft.

Vårt förslag genomförs lämpligen så att en ny 75 a § med den innebörd som vi har redogjort för tas in i socialtjänstlagen under den nuvarande rubriken "Böter m.m.". Rubriken ändras till "Böter, vite m.m.".

5.9.5 Åtgärder mot domstolstrots vid tillämpning av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) träder i kraft den 1 januari 1994. Enligt lagen (1993:388) om införande av nämnda lag behåller landstinget ett visst ansvar t.o.m. utgången av 1995. Kommunen blir huvudman för samtliga former av stöd och service, med undantag för rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder. Sådant stöd skall landstingen ansvara för. Lagen medger att landstinget och kommunerna inom landstinget träffar avtal med varandra om att överlåta ansvaret för uppgifter enligt lagen. Ansvaret enligt LSS övergår då på den huvudman som genom avtal har påtagit sig en uppgift.

Den personkrets som är berättigad till stöd och service enligt LSS är vidare än den som har rätt till insatser enligt omsorgslagen. Rätten till stöd och service anges i 9 § LSS och omfattar rådgivning och annat personligt stöd, biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till sådan assistans, ledsagarservice, biträde av kontaktperson, avlösarservice, korttidsvistelse utanför hemmet, korttidstillsyn för skolungdom över 12 år, boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet och bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna.

Länsstyrelsen har tillsyn över den verksamhet som bedrivs enligt LSS och får inspektera verksamheten. Uppgifterna för länsstyrelsen är desamma enligt denna lag som de enligt socialtjänstlagen vilka vi har redovisat ovan (avsnitt 5.9.3).

Som framgått tidigare har tillämpningen av omsorgslagen uppmärksammats mycket och gett anledning till debatt, initiativ i riksdagen och åtgärder från tillsynsmyndigheterna (se avsnitt 1.3.1 och bil. 2). Den fördröjda eller uteblivna verkställigheten av domstolsbeslut som slår fast rätt till särskilda omsorger har anförts som exempel på domstolstrots som det är mest väsentligt att stävja. På detta område är resursproblemen dock framträdande.

HD har genom det beslut som vi har redovisat utförligt ovan och som vi har återkommit till flera gånger slagit fast att det är möjligt att få domar enligt omsorgslagen verkställda genom kronofogdemyndighetens försorg, under förutsättning att den enskilda domen är så preciserad att den utgör en förpliktelse i den mening ordet har i utsökningsbalken (avsnitt 4.2). Vi har kritiserat HD:s beslut från juridiska utgångspunkter. Konsekvenserna av HD:s avgörande blir att förvaltningsdomstolarna och de statliga förvaltningsmyndigheterna ställs åt sidan och att de allmänna domstolarna skall utveckla praxis på området och

kronofogdemyndigheterna göra bedömningar som de egentligen inte har kompetens för. Vi kar konstaterat att det inte är en rimligt att verkställigheten skall prövas och genomföras på detta sätt. Det är således enligt vår uppfattning angeläget att finna en annan väg för verkställighet av domstolsbesluten.

Vi anser att länsstyrelsen bör ha samma tillsynsuppgifter och befogenheter vad gäller stöd och service enligt 9 § LSS som de som vi har föreslagit ovan beträffande 6 § socialtjänstlagen. Det innebär att länsstyrelsen skall se till att landstinget och kommunerna i länet inom rimlig tid verkställer beslut av förvaltningsdomstolar om insatser för enskilda enligt 9 § LSS. Likaså bör länsstyrelsen få befogenhet att sätta ut vite för att förmå huvudmännen att inom rimlig tid verkställa sådana beslut. Ekonomiskt stöd bör också undantas här. Tvångsverkställighet av beslut som berättigar till sådant stöd får ske i den normala ordningen, dvs. genom ansökan hos kronofogdemyndigheten. Av samma skäl som vi har anfört ovan bör vite inte få sättas ut, förrän det beslut som skall verkställas har vunnit laga kraft. I övrigt hänvisar vi till motiveringen för våra förslag om verkställighet av beslut om bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen.

Vi föreslår att det införs två nya paragrafer i LSS. Den ena, 26 a §, bör beskriva länsstyrelsens särskilda tillsynsansvar. Den andra, 28 a §, bör innehålla föreskrifterna om länsstyrelsens befogenhet att sätta ut vite.

Våra förslag innebär att länsstyrelsernas tillsynsverksamhet måste utvidgas. Det är inte möjligt för oss att närmare undersöka om och i vilken omfattning detta kräver ökade resurser för länsstyrelsens sociala funktion, vilka omprioriteringar som kan göras etc. Den ovan nämnda Arbetsgruppen för regional tillsyn har tagit upp resursfrågorna och pekat på att den sociala funktionen skulle kunna avlastas vissa ärendegrupper. Syftet var att ge ökat utrymme för uppföljning, utvärdering och kunskapsåterföring. Arbetsgruppen konstaterar att länsstyrelserna för närvarande saknar resurser för vissa nytillkommande uppgifter (Ds 1992:67 s. 68 f.). Vi utgår ifrån att detta kräver ytterligare överväganden. I det sammanhanget bör också frågan om resurserna för den utökade tillsyn som vi föreslår behandlas.

5.10 Verkställighet genom kronofogdemyndigheten

Vår bedömning: Högsta Domstolen har slagit fast att beslut av förvaltningsdomstolar om rättigheter enligt omsorgslagen är i princip möjliga att verkställa genom kronofogdemyndighetens försorg. Avgörandet får den konsekvensen att alla tillräckligt preciserade domstolsbeslut om rättigheter enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade kan verkställas på det sättet, inte bara sådana beslut som gäller ekonomiskt bistånd eller ekonomiskt stöd enligt dessa lagar. Förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar ställs åt sidan.

Förfarandet är olämpligt med hänsyn till kronofogdemyndigheternas och de allmänna domstolarnas bristande vana vid och kunskaper om sociala ärenden. Samhällsekonomiska skäl talar också mot en sådan ordning.

Vårt tidigare redovisade förslag om att länsstyrelsen skall se till att domstolsbeslut om rättigheter enligt de båda nämnda lagarna verkställs och att länsstyrelsen skall ha befogenhet att sätta ut vite för att tvinga fram verkställighet gör att kronofogdemyndigheten inte behöver anlitas för verkställigheten. Detta minskar den reella betydelsen av Högsta Domstolens avgörande väsentligt.

5.10.1 Verkställighet av beslut om ekonomiskt bistånd eller stöd

I avsnitt 4 har vi redogjort för vad som gäller för verkställighet av domar och beslut i sociala mål. Beslut som innefattar en betalningsskyldighet för en kommun eller ett landsting kan verkställas genom kronofogdemyndighetens försorg. En person som har fått en rätt till något ekonomiskt bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen fastslagen av en domstol kan således ansöka hos kronofogdemyndigheten om att domstolens beslut skall verkställas. Det är dock inte klarlagt, om myndigheten kan använda tvångsmedel mot en kommun som inte fullgör sin skyldighet (jfr avsnitt 4.1). Som framgår av det närmast föregående avsnittet 5.9 anser vi inte att det finns anledning att gå ifrån det ordinarie förfarandet, när beslut som gäller ekonomiskt stöd enligt socialtjänstlagen eller LSS skall verkställas.

Möjligheten att på detta sätt tvinga ut sociala rättigheter med kronofogdemyndighetens hjälp förefaller inte ha uppmärksammats i någon större utsträckning. Enskilda som har fått beslut av förvaltningsdomstolar som berättigar dem till ekonomiskt bistånd eller ekonomiskt stöd

bör upplysas om möjligheten att få besluten verkställda av kronofogdemyndigheten. Det får anses vara en uppgift för länsstyrelsen att i sådana situationer hjälpa enskilda till rätta. Länsstyrelsen är ju skyldig enligt socialtjänstlagen och LSS att informera och ge råd till allmänheten om socialtjänsten och om den verksamhet som avser stöd och service enligt LSS.

5.10.2 Verkställighet av övriga beslut om bistånd samt stöd och service

Vi har tidigare utförligt redovisat och kommenterat ett beslut av HD som avser tvångsverkställighet av en länsrättsdom om rätt till särskild omsorg enligt omsorgslagen och beskrivit konsekvenserna av beslutet (avsnitt 4.2.1). Där konstaterar vi att det är juridiskt möjligt att få domstolsbeslut som fastställer rättigheter enligt omsorgslagen och enligt LSS, när den har ersatt omsorgslagen, samt enligt socialtjänstlagen verkställda av kronofogdemyndigheten. Förutsättningen för sådan verkställighet är dock att beslutet i det enskilda fallet är direkt förpliktande för kommunen eller landstinget. Det är inte tillräckligt att domstolen har förklarat en person vara berättigad till bistånd eller stöd och service. Beslutet måste därutöver innehålla en närmare precisering av det som kommunen eller landstinget åläggs.

Den nu angivna ordningen för verkställighet av beslut i sociala mål innebär att handläggningen ankommer helt och hållet på kronofogdemyndigheterna och de allmänna domstolarna, således inte på statliga förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar. De allmänna domstolarna kommer således att utveckla rättspraxis på detta område. Varken kronofogdemyndigheterna eller domstolarna har hittills handlagt denna typ av mål och ärenden. Ingenting tyder heller på att avsikten har varit att utsökningsbalken skall tillämpas på förpliktelser som direkt avser en enskilds person. Utsökningsbalken är utformad med tanke på verkställighet av förpliktelser som rör egendom. Vi vill framhålla att kronofogdemyndigheten har en vidsträckt skyldighet och befogenhet att bestämma om verkställigheten. Det gäller också i ärenden om sociala förmåner, något som kan få stor betydelse för tillämpningen av socialtjänstlagen och LSS.

Förvaltningsdomstolarna har inrättats för att handlägga bl.a. mål som gäller sociala förhållanden. En särskild ordning för rättegången i sådana mål finns fastställd genom förvaltningsprocesslagen. De statliga förvaltningsmyndigheterna Socialstyrelsen och länsstyrelsen har i uppgift stödja utvecklingen av och ha tillsyn över socialtjänsten och omsorgsverksamheten. Vi menar att det av kompetensmässiga och samhällsekonomiska skäl är olämpligt att verkställigheten av domstolsbeslut

i andra sociala mål än de som gäller betalningsskyldighet skall handhas av kronofogdemyndigheterna och överprövas av de allmänna domstolarna. I vårt uppdrag ingår dock inte att föreslå ändringar i utsökningsbalken.

Om våra tidigare redovisade förslag om länsstyrelsens uppgifter ifråga om tillsyn och om befogenhet att sätta ut vite genomförs, blir det normala förfarandet för verkställighet av domstolsbeslut som gäller annat än ekonomiskt bistånd eller stöd, att en berättigad person vänder sig till länsstyrelsen. Länsstyrelsens uppgift är då att se till att verkställigheten kommer till stånd. Om vite sätts ut och beslutet ändå inte verkställs, ansöker länsstyrelsen hos länsrätten om att vitet skall dömas ut. Länsrättens prövar frågan enligt viteslagens regler. Domstolen är genom sin dömande verksamhet på det sociala området särskilt lämpad att pröva sådana vitesmål. Vi vill understryka att viteslagen förutsätter en verklig prövning. Det är således inte bara för domstolen att konstatera att det föreligger ett beslut om ett föreläggande, att vite har satts ut, att det som har förelagts inte har blivit utfört och att döma ut vitet. Hela kedjan av åtgärder från den ansökande myndighetens sida skall domstolen pröva. Den skall också avgöra om vitesbeloppet skall dömas ut i sin helhet eller om det skall jämkas (se om förfarandet, Lavin, Viteslagstiftningen, s. 129-190).

Mot bakgrund av vad vi har redovisat nu bedömer vi att verkställighet genom kronofogdemyndigheten inte kommer att behöva utnyttjas i här avsedda fall. Den reella betydelsen av HD:s nämnda avgörande minskar därmed väsentligt.

5.11 Inga särskilda åtgärder mot lagtrots utöver intern laglighetsgranskning

Vår bedömning: Det som har betecknats som kommunalt lagtrots beror i första hand på resursbrist och inte på tredska. Svårigheter med att fullgöra alla obligatoriska skyldigheter är inte något typiskt för den kommunala sektorn utan gäller också myndigheter inom den statliga förvaltningen.

Den obligatoriska laglighetsgranskningen från de kommunala revisorernas sida som vi föreslår utgör en åtgärd mot alla former av domstolstrots och lagtrots inom nämnderna i kommuner och landsting.

Det behövs inga särskilda åtgärder mot det som har betecknats som lagtrots utöver de generella åtgärder som den av oss föreslagna revisionsmodellen omfattar.

Vad som skall förstås med lagtrots är som vi har framhållit tidigare inte närmare preciserat vare sig i direktiven, statliga utredningar, doktrinen eller i något annat sammanhang. Kommunalansvarsutredningen hade, med den uppläggning av sitt arbete som utredningen hade valt, inte anledning att gå in närmare på en definition av uttrycket lagtrots. Utredningens förslag till lag om kommunalbot innebar en sanktion mot grovt åsidosättande av föreskrifter om kommunernas eller landstingens befogenheter eller åligganden. Detta omfattade både lagtrots och domstolstrots. Överträdelse av verkställighetsförbud tog utredningen upp som en särskild punkt i lagförslaget. Socialstyrelsen har i sina rapporter som vi har nämnt om inledningsvis (avsnitt 1.3.1) använt beteckningen "trots mot omsorgslagen", dvs. lagtrots, på överträdelser som till allra största delen är att hänföra till domstolstrots enligt den bestämning vi har använt i detta betänkande (jfr avsnitt 1.4.1).

Allmänt sett måste med lagtrots menas ett handlande eller en underlåtenhet som innebär att en fysisk eller juridisk person sätter sig över tvingande lagregler. För kommunernas och landstingens del måste det, på sätt anges i direktiven för vårt uppdrag, vara fråga om överträdelser av offentligrättsliga regler.

Varje överträdelse av en tvingande offentligrättslig regel kan betecknas som lagtrots (jfr Riberdahl, FT 1986 s. 103). Det lagtrots som skulle kunna motivera särskilda åtgärder måste vara av allvarligt slag. Det kan enligt vår mening inte komma ifråga att överväga åtgärder mot rena förseelser, t.ex. överträdelser av vissa ordningsföreskrifter i kommunallagen.

Det kan konstateras att det bara är kommunernas och landstingens överträdelser som har uppmärksammats särskilt och som har givits benämningen lagtrots. De allmänna förändringarna inom den offentliga sektorn leder bl.a. till prioriteringar, rationaliseringar och inskränkningar i snart sagt all verksamhet. Övergångsvisa eller mera permanenta svårigheter att fullgöra samtliga obligatoriska uppgifter uppträder på många håll inom den statliga förvaltningen. Det handlar också där om offentligrättslig tvingande lagstiftning, vars krav inte uppfylls till alla delar, t.ex. brottsbekämpningen (jfr Riberdahl, FT 1993 s. 169). Detta förklaras med bl.a. bristande resurser. Sådana företeelser betecknas dock inte som lagtrots. De svårigheter som kommuner och landsting har att leva upp till de skyldigheter som specialförfattningarna lägger på dem kan förklaras på samma sätt. Vi menar att de överträdelser som har kallats kommunalt lagtrots oftast inte är uttryck för trots eller tredska utan har andra orsaker, främst faktiska resursproblem (jfr avsnitt 5.9 och bil. 2).

I vilken utsträckning det förekommer att kommuner och landsting gör sig skyldiga till allvarliga överträdelser av tvingande offentligrättsliga regler är inte känt. Vissa fall har uppmärksammats av JO. Kommu-

nalansvarsutredningen hade några JO-beslut som utgångspunkt för sitt arbete. Utredningen gick igenom ett stort antal domar från kammarrätterna och Regeringsrätten för att ha som underlag för sina förslag. Detta redovisades i en bilaga till betänkandet (SOU 1989: 64). När utredningen tillsattes, var det framför allt överskridanden av den kommunala kompetensen och trots mot domstolsbeslut i kommunalbesvärsmål som man ville komma åt (dir. 1986:15). Utredningens kartläggning visade att ett mycket litet antal av de överklagade besluten var kompetensöverskridande (s. 93).

Kompetensreglerna i kommunallagen är mera klargörande än reglerna i de äldre lagarna. Förutsättningarna för kommunernas och landstingens verksamhet har ändrats påtagligt, sedan Kommunalansvarsutredningens undersökning gjordes. Kommunerna och landstingen är tvingade att vara återhållsamma med frivilliga åtaganden i ett läge, när de har svårigheter att fullgöra sina obligatoriska skyldigheter. Mot denna bakgrund bedömer vi att lagtrots som innebär brott mot kompetensreglerna i kommunallagen inte är ett problem som kräver särskilda åtgärder utöver dem som revisionsmodellen innefattar.

Någon övergripande och systematisk undersökning av förekomsten av lagtrots inom det specialreglerade området har inte gjorts, såvitt vi känner till. En sådan skulle för övrigt kräva en granskning av kommunernas och landstingens fullmäktige- och nämndprotokoll liksom protokoll över beslut som har fattats med stöd delegering. Därutöver skulle den löpande förvaltningen behöva kontrolleras åtminstone i viss utsträckning. Det är således fråga om en mycket omfattande och resurskrävande uppgift, även om den skulle avse ett urval av kommuner och landsting. Det skulle inte ha varit möjligt genomföra något sådant inom ramen för vårt utredningsuppdrag. Vi konstaterar att det inte finns något samlat material som ger belägg för att det skulle förekomma ett mer utbrett s.k. lagtrots inom den kommunala sektorn än inom övriga sektorer av den offentliga förvaltningen. Det som har framkommit på annat sätt tyder inte heller på att så skulle vara fallet.

Kommunalansvarsutredningen redovisar ett uppmärksammat fall, där en miljö- och hälsoskyddsnämnd i en kommun hade beslutat att inte bedriva någon fortlöpande livsmedelskontroll, något som ju är en obligatorisk uppgift enligt lag. JO hade i ett beslut (1988/89 s. 378 ff.) kritiserat nämnden för detta men konstaterat att det inte fanns någon rättslig möjlighet att ingripa mot nämnden. Med utgångspunkt i detta fall väckte JO i en skrivelse till regeringen (den 20 april 1988) frågan om åtgärder för att eliminera denna brist i lagstiftningen (se SOU 1989:64 s. 21 f.). Bedömningen gjordes dock före de ändringar i 20 kap. 1 § brottsbalken som genomfördes 1989. De medförde att det straffbara området utvidgades något. Brotten fick beteckningen tjänstefel respektive grovt tjänstefel. Sedan dess har något motsvarande fall inte

redovisats i rättspraxis. Det är möjligt att en strängare bedömning kan göras numera och att överträdelser liknande den nu nämnda kan vara straffbara. Som vi har framhållit tidigare är vi dock inte beredda att föreslå ett utvidgat straffansvar för kommunalt lagtrots. Vi hänvisar till vad vi har anfört i avsnitt 5.2.

Vi har i avsnitt 5.4.1 redovisat vår syn på den statliga kontrollen av den specialreglerade verksamheten inom kommuner och landsting. Vår uppfattning är att de centrala tillsynsmyndigheternas kontroll inte bör vidgas och att dessa myndigheter inte bör förses med befogenheter att rikta sanktioner mot kommuner och landsting.

I avsnitt 5.9.1 har vi belyst de problem som föreligger för kommunerna och landstingen att fullgöra sina obligatoriska uppgifter på det sociala området. Vad vi har anfört där, är tillämpligt också på det som har kallats för lagtrots inom all specialreglerad, obligatorisk verksamhet.

Vårt huvudförslag om åtgärder mot kommunalt domstolstrots och lagtrots är en obligatorisk laglighetsgranskning från revisorernas sida av verksamheten inom nämnderna. Avsikten med förslaget är, som vi har framhållit, att granskningen skall vara generell och utgöra en åtgärd mot alla former om domstolstrots och lagtrots (avsnitt 5.4.4). Mot bakgrund härav och det som vi har anfört ovan anser vi att det inte behövs ytterligare åtgärder mot det som har kallats lagtrots i kommuner och landsting.

Vi har framfört den uppfattningen att revisorerna bör visa större öppenhet mot de statliga tillsynsmyndigheterna och samarbeta med dem (avsnitt 5.4.7). Dessa myndigheter bör söka kontakt med revisorerna och dra nytta av revisorernas ingående kännedom om förhållandena inom en kommun eller ett landsting. Ett sådant ökat samarbete bör leda till att både revisorernas granskning och myndigheternas tillsyn blir effektivare.

5.12 Ekonomiska konsekvenser av våra förslag

I de föregående avsnitten har vi redovisat våra bedömningar av de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av våra förslag. Vad gäller vårt huvudförslag om en *obligatorisk laglighetsgranskning* blir de ekonomiska konsekvenserna beroende av i vilken utsträckning revisorerna för närvarande granskar lagligheten av verksamheten inom nämnderna i en kommun eller ett landsting. Vi förutsätter dock att den obligatoriska granskningen skall bli av en annan omfattning och kvalitet än den som gjorts hittills på fakultativ grund. Detta medför sannolikt en ökad arbetsvolym för både de förtroendevalda revisorerna som de

specialister som biträder dem. Vi har också betonat vikten av sådant biträde, genom att föreslå att en bestämmelse tas in i kommunallagen om att revisorerna biträds av sakkunniga i den omfattning som behövs. Effekterna är inte möjliga att kvantifiera. Vår bedömning är dock att dessa förslag inte skall medföra några betydande praktiska eller ekonomiska konsekvenser. En vidgad intern legalitetskontroll kan leda till antalet överklaganden minskar och medföra en viss lättnad för förvaltningsdomstolarna (jfr avsnitt 5.4.8).

En följd av laglighetsgranskning bör bli att nämnderna och dem underställda förvaltningar uppmärksammar frågor om lagligheten i verksamheten bättre än tidigare. Detta kan möjligen innebära en viss ökad ekonomisk belastning övergångsvis. På sikt medför en större medvetenhet om betydelsen av dessa frågor en ökad säkerhet i förvaltningen, vilket förutom andra positiva effekter kan leda till vissa kostnadsminskningar. Vår bedömning är att förslagen i övrigt inte får några nämnvärda ekonomiska konsekvenser för kommunerna och landstingen.

Möjligheten för *kammarrätterna* att sätta ut vite för att deras beslut om verkställighetsförbud skall respekteras och för att upphävda men redan verkställda kommunala beslut skall rättas kan enligt vår mening bara medföra en mindre belastning. De ekonomiska konsekvenserna av dessa förslag bör därför bli ringa (jfr avsnitten 5.8.8 och 5.8.9). Den obligatoriska laglighetsgranskningen i kommuner och landsting kan å andra sidan leda till att antalet överklaganden minskar (jfr avsnitt 5.4.8).

Våra förslag om att det i socialtjänstlagen respektive LSS uttryckligen skall anges att länsstyrelsens tillsyn omfattar verkställighet av beslut av förvaltningsdomstolar om bistånd respektive service och stöd fordrar ökade insatser från länsstyrelsen. Detta kräver, såvitt vi kan bedöma, att länsstyrelsen får ökade resurser. Vi utgår ifrån att denna fråga kommer att behandlas i samband med att konsekvenserna av andra förslag som rör länsstyrelserna övervägs (jfr avsnitten 5.9.4 och 5.9.5).

Vårt förslag om att länsstyrelsen skall ges befogenhet att genom vite framtvinga verkställighet av domstolsbeslut av nyss nämnt slag innebär visserligen en ny uppgift som kan kräva vissa resurser. En konsekvens av förslaget är dock att kronofogdemyndigheten inte kommer att behöva anlitas för verkställigheten, vilket annars hade blivit fallet (jfr avsnittet 5.10).

6 JO:s talerätt i disciplinärenden

Vår bedömning: En lagreglering av disciplinansvaret på det kommunala området och därigenom tillskapande av talerätt för JO innebär ett stort ingrepp i arbetsrätten och avtalsfriheten. Då en sådan talerätt inte synes motsvara något nämnvärt behov, anser vi att avtalsfriheten på det kommunala området i fråga om disciplinansvar väger tyngre än kravet på enhetlighet i sanktionssystemet.

Vi föreslår därför inte någon utvidgning av JO:s talerätt i disciplinärenden till det kommunala området.

6.1 Direktiven

I anslutning till riksdagsbehandlingen av propositionen om ny kommunallag togs ett antal motioner upp (mot. 1990/91:K51, 55, 205, 216), vilka tar sikte på att stärka talerätten för Riksdagens ombudsmän (JO) på det kommunala området. Där förespråkades en lagstiftning som ger JO samma möjligheter att få till stånd en överprövning av disciplinbeslut m.m. på det kommunala området som JO har på det statliga. Bakgrunden till dessa motioner är att JO enligt gällande ordning kan föra talan vid domstol mot disciplinbeslut på det statliga området enligt lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) förutsatt att den som beslutet riktar sig mot står under JO:s tillsyn. På det kommunala området, där det disciplinära ansvaret regleras genom kollektivavtal, finns inte någon motsvarande talerätt. Motionärerna anser att JO bör ges en sådan talerätt. Under förarbetena till kommunallagen anförde konstitutionsutskottet att det är angeläget att bl.a. denna fråga snarast får sin lösning. Utskottet förordade att regeringen på lämpligt sätt skulle bereda frågan.

Mot den angivna bakgrunden har kommittén fått i uppdrag att överväga möjligheten att vidga JO:s talerätt på det kommunala området i linje med de förslag som förts fram i de nämnda riksdagsmotionerna.

6.2 Gällande rätt

Som redovisats tidigare (2.3) står samtliga anställda liksom de förtroendevalda i nämnderna under JO:s allmänna tillsyn och även under Justitiekanslerns (JK). Enligt 6 § andra stycket lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän har JO rätt att åtala en befattningshavare, som står under JO:s tillsyn, om denne genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott. Med befattningshavare avses i lagen person som står under JO:s tillsyn, således även nämndledamöter.

Om en befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten gjort sig skyldig till fel, som kan beivras med disciplinärt förfarande, får JO göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Skulle det vara påkallat att någon avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får JO göra anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta om åtgärden. Det bör i sammanhanget påpekas att något disciplinansvar inte finns för de förtroendevalda. Endast de anställda har sådant ansvar.

När en myndighet har beslutat om en disciplinär åtgärd, kan JO väcka talan vid domstol om ändring av beslutet. Detta gäller bara om myndigheten har grundat beslutet om den disciplinära åtgärden på bestämmelser i lag eller annan författning (7 § första stycket lagen med JO-instruktion).

För anställda med statligt reglerade tjänster gäller lagen om offentlig anställning (LOA) i dess helhet. Däremot gäller inte lagens regler om disciplinansvar och avskedande i tionde respektive elfte kapitlet för andra offentligt anställda i kommuner och landsting. Sedan 1991 finns det inte längre några statligt reglerade tjänster i kommuner och landsting.

Disciplinära åtgärder mot de anställda hos kommuner och landsting regleras uteslutande genom kollektivavtal. JO saknar således talerätt i ärenden om sådana åtgärder.

För personal anställd inom hälso- och sjukvården finns i lagen (1980:11) om tillsyn över sådan personal m.fl. vissa fall av disciplinärt ansvar. Beträffande denna personalkategori har således JO talerätt, eftersom bestämmelserna om disciplinansvar finns i en lag.

6.3 1983 års JO-utredning

I sitt betänkande JO-ämbetet, En översyn (SOU 1985:26) har 1983 års JO-utredning relativt ingående behandlat frågan om JO:s talerätt i

disciplinärenden (s. 185 f. och Bilaga 1). På det kommunala området framhåller utredningen de komplikationer som en bibehållen avtalsfrihet ifråga om disciplinansvaret innebär om talerätten skulle utökas till detta område. Eftersom avtalsparter som är ense disponerar över avtalstolkningen, förfogar de enligt utredningen också över bedömningen av frågan om en viss av JO påkallad åtgärd utgör avtalsbrott respektive omfattas av avtalets disciplinregler. Att i det läget överväga ett lagreglerat disciplinansvar som bas för talerätt för JO bedömde utredningen inte vara möjligt i ett utredningssammanhang som endast hade som utgångspunkt JO:s behov av sanktionsmedel. Frågan om lagreglering eller avtalsfrihet på det kommunala området var ett spörsmål som borde bedömas utifrån ett vidare synsätt.

JO-utredningen kom också in på frågan om det pågående lagstiftningsarbetet med en reformering av tjänsteansvaret i brottsbalken skulle kunna bli ett betydelsefullt komplement till JO:s mera begränsade möjligheter att utnyttja andra påföljdsmetoder när det gäller kommunala tjänstemän.

6.4 Överväganden

I vårt uppdrag ingår som huvuduppgift att bl.a. finna lösningar på problem och föreslå åtgärder som kan stärka den lokala demokratin. Frågan om en utvidgning av JO:s talerätt på det kommunala området måste ses mot det perspektivet och om nuvarande ordning innebär sådana olägenheter att en ändring är påkallad. Som JO-utredningen konstaterade gäller frågan ytterst en avvägning om avtalsfriheten skall bibehållas eller om disciplinansvaret skall lagregleras.

Vi har under hand haft kontakt med JO-ämbetet för att kunna bedöma behovet av en utvidgad talerätt och vilka effekter ett ökat ansvar kunde få för ämbetet. Inom ämbetet anser man, att det från principiell synpunkt vore konsekvent och riktigt om JO:s talerätt i disciplinärenden omfattade även personalen inom kommuner och landsting. Enligt ämbetet hade dock frågan större betydelse före den s.k. tjänstefelsreformen år 1989 än den har numera (se 2.2 straffansvar och skadeståndsansvar). Något fall där en talerätt på senare tid hade behövts var inte känt av ämbetet. Ur ämbetets synvinkel bedömdes en utvidgad talerätt inte behöva medföra någon nämnvärd belastning. Frågan tillmättes emellertid inte någon större vikt inom ämbetet.

Om talerätten skall utvidgas måste avtalsfriheten på det kommunala området inskränkas. Det blir således en intresseavvägning mellan avtalsfriheten och kravet på enhetlighet i sanktionssystemet. Vid tidigare bedömningar har avtalsfriheten ansetts väga tyngst. Vår bedömning är

att så alltjämt är fallet, särskilt som behovet av en utökad talerätt för JO tycks vara mycket litet. En förändring av systemet skulle dessutom innebära ett så stort ingrepp i arbetsrätten, att förslag i den riktningen måste anses falla utanför vårt uppdrag.

Vi föreslår således inte att JO:s talerätt skall vidgas på det kommunala området i linje med de förslag som förts fram i riksdagsmotionerna. Vi anser heller inte att frågan behöver utredas ytterligare.

7 Specialmotivering

7.1 Lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

3 kap.

14 §

I 14 § införs två nya stycken. Förslaget behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitten 5.5.3 och 5.5.4.

Enligt 14 § första stycket kommunallagen bereder nämnderna fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs. Av den allmänna motiveringen framgår att styrelsen och övriga nämnder kan bestämma när ett fullmäktigebeslut skall verkställas och att de också har rätt att vägra att verkställa ett beslut (5.5.1). Detta framgår dock inte av kommunallagen. Förslaget innebär att nämndernas rätt att vägra verkställighet skrivs in i lagen och regleras.

Av det föreslagna *andra stycket* framgår under vilka förutsättningar nämnderna får vägra att verkställa fullmäktigebeslut. Där anges först att nämnderna får vägra verkställighet, då ett beslut av fullmäktige har överklagats. Beslut i kommuner och landsting får verkställas så snart det protokoll som upptar beslutet har justerats. Det krävs inte att besluten har vunnit laga kraft. Att ett beslut överklagas hindrar således inte att det ändå verkställs. Styrelsen eller någon annan nämnd som skall verkställa ett visst beslut av fullmäktige bör noga överväga verkställigheten, om beslutet har överklagats. I den allmänna motiveringen har framhållits att det bör föreligga särskilda skäl för att ett överklagat beslut skall verkställas, innan beslutets laglighet har prövats av domstol (avsnitt 5.8.2).

Enligt andra stycket får en nämnd också vägra att verkställa ett beslut som fullmäktige har fattat, om det är uppenbart att beslutet är felaktigt i något av de hänseenden som räknas upp i tre punkter i stycket. Dessa överensstämmer till sitt innehåll med tre av de grunder som anges i 10 kap. 8 § kommunallagen för att ett överklagat beslut skall upphävas vid en laglighetsprövning. De gäller *att* beslutet hänför sig till

något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, *att* fullmäktige genom beslutet har överskridit sin befogenhet och *att* beslutet strider mot lag eller annan författning. Om en nämnd finner att det är uppenbart att fullmäktigebeslutet är behäftat med ett sådant fel, har nämnden rätt, men inte skyldighet, att vägra att verkställa beslutet. Rätten att vägra verkställighet omfattar inte den ordning i vilken fullmäktigebeslutet kommit till, som är den första prövningsgrunden enligt 10 kap. 8 § kommunallagen. Vägran måste baseras på beslutets innehåll, inte på det sätt på vilket beslutet har kommit till. Procedur- och formaliafrågor faller således utanför bestämmelsens ram.

Meningen är inte att nämnderna skall göra någon sådan prövning som den som ankommer på kammarrätten. Det är bara när det är *uppenbart* att någon av de angivna grunderna föreligger som en nämnd har rätt att vägra att verkställa ett fullmäktigebeslut. Det skall således vara fråga om helt klara och odiskutabla felaktigheter. Det krav som ställs för att rätt till verkställighetsvägran skall föreligga kan jämföras med det som gäller vid s.k. normprövning enligt 11 kap. 14 § regeringsformen. Domstolarna och myndigheterna får inte tillämpa en föreskrift som de finner vara grundlagsstridig. Om föreskriften har beslutats av riksdagen eller regeringen, får tillämpningen underlåtas bara, om felet är uppenbart. Normprövningsrätten utövas med stor försiktighet, när det gäller lagar och regeringsförordningar. Författningar av den valören godtas nästan alltid vid en prövning.

Fullmäktige är det direktvalda och överordnade organet i kommuner och landsting. Dess beslut bör inte kunna ifrågasättas av nämnderna annat än i rena undantagsfall. Detta ligger i kravet på att det skall vara uppenbart att ett beslut är felaktigt enligt någon av de tre angivna grunderna för att verkställighet skall få vägras. Rätten för nämnderna att vägra att verkställa fullmäktigebeslut kommer således att vara mycket begränsad.

En nämnd skall ta upp frågan om verkställighetsvägran som ett ärende och avgöra det på vanligt sätt. Det innebär att sådana beslut kan överklagas och utsättas för laglighetsprövning enligt reglerna i 10 kap. kommunallagen. Frågan om var gränsen går för att felaktigheter i fullmäktigebeslut skall vara att bedöma som uppenbara, kan därmed bli belyst i rättspraxis.

I *tredje stycket* finns det en föreskrift om att en nämnd som har beslutat att vägra verkställighet skall väcka det ärende som beslutet avser i fullmäktige. Ett sådant ärende skall beredas på vanligt sätt. I nämndens beredningsskyldighet ligger att ange skälen för en vägran. Syftet med föreskriften är att fullmäktige skall behandla ärendet på nytt. För att fullmäktige skall få kännedom om en verkställighetsvägran snabbt, skall nämnden efter sitt beslut genast väcka ärendet i fullmäktige. Fullmäktige kan lämna föreskrifter om handläggningen av sådana

ärenden utöver det som gäller enligt denna paragraf. Det kan ske i reglementena för nämnderna, fullmäktiges arbetsordning eller genom särskilda beslut.

I tredje stycket sista punkten anges ett undantag från skyldigheten att genast väcka ett ärende i fullmäktige, sedan en verkställighetsvägran har beslutats. Det gäller för lokala nämnder och nämnder som är underställda en annan nämnd, om fullmäktige med stöd av 5 kap. 24 § kommunallagen har föreskrivit att nämnderna inte får väcka ärenden i fullmäktige.

5 kap.

23 §

Ett tillägg görs till den tredje punkten i första stycket. Förslaget behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 5.4.6.

Paragrafen reglerar hur ärenden väcks i fullmäktige. Enligt den tredje punkten i första stycket får revisorerna väcka ett ärende, om ärendet avser den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget. Av tillägget till punkten framgår att revisorerna får väcka ett ärende som rör granskningen, om fullmäktige har föreskrivit det. Med "granskningen" avses revisorernas granskning av både verksamheten inom nämndernas verksamhetsområden och fullmäktigeberedningarnas verksamhet (9 kap. 7 - 9 §§ kommunallagen).

Fullmäktige avgör således, om revisorerna skall ha denna utvidgade rätt att ta initiativ. Enligt 9 kap. 18 § kommunallagen får fullmäktige lämna närmare föreskrifter för revisionen utöver dem som finns i kommunallagen. Om fullmäktige beslutar att revisorerna skall få väcka ärenden, kan de med stöd av nämnda bestämmelse ange i vilken omfattning detta skall gälla. Fullmäktige kan t.ex. begränsa rätten till vissa typer av ärenden eller lämna en allmän föreskrift om att bara ärenden som är av större vikt får väckas. Av den allmänna motiveringen framgår att förslaget är avsett att ge revisorerna möjligheter att föra upp viktiga ärenden till fullmäktige.

9 kap.

I kapitlet införs det två nya paragrafer, 7 a § och 9 a §. Den nuvarande rubriken "Revisorernas uppgifter" ändras till "Revisorernas uppgifter m.m.". Vidare görs ett tillägg i vardera 8 och 12 §§.

7 a §

Förslaget behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitten 5.4.3, 5.4.4 och 5.4.9.

De nya bestämmelserna har placerats i en särskild paragraf och inte som tillägg till den gällande 7 § som beskriver revisorernas uppgifter. Skälet till detta är att enligt 9 kap. 7 § skall revisorernas granskning av verksamheten inom nämnderna ske "i den omfattning som följer av god revisionssed". Med detta uttryck avses det som allmänt sett är god revisionssed (1990/91:KU38 s. 80). Vägledande för vad som är god revisionssed är i första hand de rekommendationer som de auktoriserade revisorernas organisation lämnar för revision av förvaltningen i aktiebolag och den praxis som utvecklas vid sådan revision (Paulsson m.fl. s. 303). Bolagsrevisionen avser bara i mindre utsträckning lagligheten i förvaltningen. Genom att den nya bestämmelsen är på detta sätt fristående markeras framför allt att laglighetsgranskningen i kommuner och landsting inte skall vara beroende av sådana rekommendationer och praxis som utvecklas vid revision av aktiebolag.

Som framgår av den allmänna motiveringen är det främsta syftet med bestämmelsen i *första stycket* att göra revisorernas granskning av lagligheten i verksamheten inom nämnderna obligatorisk. De prövar enligt bestämmelsen där om verksamheten sköts enligt de föreskrifter som gäller för den. Med föreskrifter avses såväl lagar och andra författningar som sådana regler som fullmäktige har fastställt såsom reglementen av olika slag och fullmäktiges arbetsordning.

Bestämmelsen är allmänt hållen liksom föreskrifterna i 7 § och avsedd att lämna fullmäktige och revisorerna stor handlingsfrihet. Det ankommer därför på revisorerna själva att närmare bestämma laglighetsgranskningens omfattning och inriktning. Fullmäktige kan dock med stöd av 9 kap. 18 § kommunallagen lämna närmare förskrifter för revisionen. Detta omfattar också laglighetsgranskningen. Avsikten är att granskningen skall vara mer ingående än den som förekommer nu och som från kommunallagens synpunkt är fakultativ. De båda kommunförbunden har utarbetat vägledande principer för kommunal revision. Det kan förväntas att vägledningen kommer att kompletteras med hänsyn till den nya obligatoriska granskningsuppgiften för revisorerna.

Av bestämmelsen framgår att granskningen också avser, om verksamheten sköts enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat. Förvaltningsrevisionen anses visserligen omfatta detta redan nu genom regeln i 9 kap. 7 § andra stycket enligt vilken revisorerna prövar "om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt". Första stycket i 7 a § anger dock denna viktiga uppgift för revisorerna mera konkret. Föreskrifterna om revisorernas granskning i denna del och nämndernas

ansvar för verksamheten enligt 6 kap. 7 § första stycket sammanfaller därmed.

Av andra stycket framgår att granskningen omfattar också fullmäktigeberedningarnas verksamhet (jfr 9 kap.9 § kommunallagen).

8 §

Förslaget behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitten 5.4.4 och 5.4.9.

Paragrafen har omarbetats och indelats i punkter. Den andra punkten är ny, medan den första och tredje punkten motsvarar nuvarande lydelse av paragrafen.

Den andra punkten anger att den begränsning i revisorernas granskning som gäller för ärenden som innefattar myndighetsutövning mot någon enskild inte hindrar en granskning som avser hur nämnderna verkställer beslut av förvaltningsdomstolar. Som ett led i den obligatoriska laglighetsgranskningen får revisorerna också granska enstaka ärenden som innefattar myndighetsutövning mot någon enskild. Granskningen skall bara avse, hur en nämnd sköter verkställigheten av domstolsbeslut. Revisorerna skall således inte gå in på ett ärendes innehåll i sak. Beslutet är offentligt. Denna typ av ärenden kan dock innehålla integritetskänslig information. Om revisorerna får del av uppgifter för vilka gäller sekretess, har de att iaktta sekretessen (13 kap. 1 § sekretesslagen, 1980:100). Sekretessen hindrar inte heller att uppgifter lämnas från en nämnd till revisionen, om uppgifterna behövs för revisionsarbetet (13 kap. 2 § sekretesslagen).

9 a §

Förslaget behandlas i den allmänna motiveringen i avsnittet 5.4.6.

Bestämmelsen anger att revisorerna får väcka ett ärende i en nämnd, om ärendet gäller granskningen av verksamheten inom nämndens verksamhetsområde. Om revisorerna väcker ett ärende i en nämnd, är nämnden skyldig att behandla ärendet i nämnden. Bestämmelsen gör det möjligt för revisorerna att tvinga fram en handläggning i en nämnd av ärenden som är betydelsefulla för revisionen. I övrigt hänvisar vi beträffande denna bestämmelse till den allmänna motiveringen.

12 §

Förslaget behandlas i den allmänna motiveringen i avsnittet 5.4.5.

Paragrafen har tillförts ett andra stycke. Enligt bestämmelsen där biträds revisorerna av sakkunniga i den omfattning som behövs. Syftet med den är att markera att revisorerna bör ha tillräckliga resurser till

sitt förfogande i form av sakkunniga. Det kan vara yrkesrevisorer, jurister eller andra specialister. Det är inte möjligt för de förtroendevalda revisorerna att bedriva en effektiv revision utan biträde av anställda eller konsulter.

10 kap.

I kapitlet införs det sju nya paragrafer, 16-22 §§, under en ny rubrik. Två nya stycken tillförs 15 §.

15 §

Paragrafen tillförs två nya stycken. Förslaget behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 5.8.9 och 5.8.10.

Av *andra stycket* framgår att styrelsen i fullmäktiges ställe skall rätta ett fullmäktigebeslut som har blivit upphävt av en domstol och som har verkställts dessförinnan. Styrelsen ges befogenhet att fatta de beslut som behövs för att genomföra rättelsen. Det innebär att styrelsen i viss utsträckning kan besluta om sådant som det normalt ankommer på fullmäktige att avgöra. Befogenheten gäller dock bara de beslut som är nödvändiga att fatta för att uppfylla kravet på rättelse. Det är inte möjligt att i lagtext beskriva de olika återgångssituationer som kan uppkomma och den befogenhet som styrelsen har.

Av den allmänna motiveringen framgår att styrelsens befogenhet inte omfattar att förrätta val i fullmäktiges ställe eller att besluta om budgeten. I 3 kap. 9 § kommunallagen anges sådana övergripande eller annars viktiga ärenden som det ankommer exklusivt på fullmäktige att avgöra. I den typen av ärenden kan det knappast bli aktuellt med en rättelse. Skulle undantagsvis ett ärende av den digniteten ha verkställts och därefter bli upphävt, krävs mer omfattande åtgärder än de som ryms inom rättelseförfarandet. Ett nytt ärende behöver i så fall beredas och väckas i fullmäktige. Styrelsens beslutsbefogenhet enligt andra stycket ligger snarare på den nivån att styrelsen får besluta utan att fullmäktige har delegerat beslutanderätt till styrelsen. Bestämmelsen skall således tolkas restriktivt. Man behöver knappast heller befara att styrelsen inom ramen för rättelse av ett visst fullmäktigebeslut försöker fatta beslut som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, om detta skulle vara faktiskt möjligt. I övrigt hänvisas beträffande reglerna i andra stycket och frågan om rättelse till den allmänna motiveringen (avsnitten 5.8.5, 5.8.9 och 5.8.10).

När kammarrätten eller Regeringsrätten har upphävt ett beslut som redan har verkställts och beslutet skall rättas enligt bestämmelserna i 15 § första eller andra stycket, får domstolen enligt regeln i *tredje stycket*

föreskriva att det organ som skall rätta beslutet redovisar på vilket sätt rättelsen kommer att ske. Ändamålet med föreskriften är att domstolen skall få underlag för att bedöma i vilken utsträckning det ansvariga organet anser att beslutet går att rätta och om organet har för avsikt att fullgöra sin skyldighet att rätta beslutet. Domstolen kan lämna föreskriften i den dom genom vilken ett beslut upphävs eller i ett särskilt beslut.

Vite

16-20 §§

Förslaget behandlas utförligt i den allmänna motiveringen i avsnitt 5.8.8.

16 §

I *första stycket* ges kammarrätten och Regeringsrätten befogenhet att sätta ut vite för att ett verkställighetsförbud som rätten har beslutat om inte skall överträdas.

I *andra stycket* sägs det ut att den domstol som har satt ut vite med stöd av första stycket också skall avgöra frågor om att döma ut vitet och att detta sker utan särskild ansökan av någon myndighet.

I lagen (1985:206) om viten (viteslagen) finns det generella regler om viten som sätts ut med stöd av lag eller annan författning. Viteslagen är tillämplig om inte något annat har föreskrivits i en annan författning. Bestämmelserna i andra stycket motsvarar det som gäller för s.k. förfarandeviten enligt 6 § andra stycket viteslagen. Domstolen beslutar både om att sätta ut vite och döma ut vitet. Detta gör domstolen självmant. Någon ansökan från en myndighet fordras inte, vilket är det normala i fråga om s.k. materiella viten. I övrigt hänvisar vi till vad vi har anfört om utsättande och utdömande av vite i den allmänna motiveringen.

17 och 18 §§

Bestämmelserna i dessa båda paragrafer gäller adressater för vite. De utgör undantag från viteslagens bestämmelser och är tvingande.

Av *17* § *första stycket* framgår att samtliga ledamöter och ersättare i en nämnd skall vara adressater, om ett verkställighetsförbud gäller ett beslut av nämnden. Detsamma föreskrivs om ledamöter och ersättare i nämndutskott.

Bestämmelsen i *17* § *andra stycket* gäller adressat, när ett delegeringsbeslut har belagts med verkställighetsförbud. Det är således inte

ledamöterna och ersättarna i den nämnd som har givit beslutsuppdraget som skall vara adressater utan den person som har fattat beslutet. Det framgår av bestämmelsen att en förtroendevald eller en anställda kan vara adressat för vitet.

I *18* § regleras frågan om adressat, när ett verkställighetsförbud gäller ett beslut av fullmäktige i en kommun eller ett landsting. Fullmäktige verkställer inte sina beslut. En av de särskilda uppgifterna för styrelsen som anges i 6 kap. 4 § kommunallagen är att verkställa fullmäktiges beslut. Verkställigheten åligger således i första hand styrelsen. Övriga nämnder är enligt 3 kap. 14 § kommunallagen också skyldiga att verkställa sådana beslut. I första stycket föreskrivs därför att samtliga ledamöter och ersättare i styrelsen skall vara adressater. Enligt andra stycket skall dock samtliga ledamöter och ersättare i en annan nämnd vara adressater, om den nämnden ansvarar för verkställigheten av det fullmäktigebeslut som har belagts med verkställighetsförbud.

19 §

Enligt 3 § viteslagen skall ett individuellt bestämt belopp sättas ut för varje adressat. I 19 § görs undantag från denna regel. Domstolen bör bestämma ett belopp som är lika stort för samtliga ledamöter och ersättare i en nämnd eller i ett nämndutskott, när de är adressater för vite. Vi hänvisar i övrigt till vad vi har anfört i den allmänna motiveringen om bestämningen av vitesbelopp.

20 och 21 §§

Förslaget behandlas i den allmänna motiveringen i avsnittet 5.8.9.

I *20* § ges kammarrätten och Regeringsrätten befogenhet att sätta ut vite för att framtvinga en rättelse. Bestämmelsen är inte tillämplig på ett föreläggande för en nämnd eller ett annat organ om att redovisa hur rättelsen kommer att ske. Ett sådant föreläggande kan således inte förenas med vite. Om ett föreläggande om redovisning inte följs, kan domstolen dock besluta att sätta ut vite för att framtvinga själva rättelsen. Att det föreligger en redovisning för hur rättelsen av ett upphävt beslut kommer att ske, utgör ingen formell förutsättning för att domstolen skall få sätta ut ett vite. Domstolen kan således sätta ut vite utan någon föregående redovisning, om domstolen anser att det finns skäl för det.

Genom en hänvisning i *21* § görs bestämmelserna om att döma ut vite i 16 § andra stycket och om adressater och belopp i 17-19 §§ tillämpliga, när vite sätt ut med stöd av 20 §. Vi hänvisar till vad vi har anfört ovan om dessa bestämmelser.

Enligt *21* § *andra meningen* får ersättarna i en nämnd eller ett utskott inte vara adressater för vite som sätts ut för att framtvinga rättelse

av ett beslut av nämnden eller utskottet. Den direkta skyldigheten att rätta ett beslut har de ordinarie ledamöterna i nämnden eller utskottet. Ersättarna tjänstgör vid förfall för ledamöterna. Bara om en ersättare tjänstgör, när ett ärende om rättelse behandlas, har ersättaren någon sådan skyldighet som sägs i 10 kap. 15 § första stycket. En sådan eventuellt inträdande skyldighet motiverar inte att samtliga ersättare utsätts för ett viteshot.

22 §

I 22 § *första stycket* föreskrivs att vite som har dömts ut med stöd av bestämmelserna i 16 § andra stycket och 21 § inte får förvandlas. Det innebär att ett vite som har dömts ut och som adressaten inte har betalat inte får förvandlas till fängelse enligt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen (1979:189).

Enligt 22 § *andra stycket* får vite som sätts ut med stöd av bestämmelserna i kommunallagen inte vara löpande.

7.2 Lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

I lagen införs en ny paragraf, 75 a §. Två tillägg görs i 68 §. En rubrik ändras.

68 §

Förslaget behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 5.9.3.

I 68 § föreskrivs vilka uppgifter som länsstyrelsen har inom socialtjänsten. I början av paragrafen skjuts in att länsstyrelsen när den fullgör de uppgifter som stadgas i paragrafen skall ta hänsyn till de betingelser under vilka den kommunala självstyrelsen arbetar. I det andra tillägget till paragrafen sägs att länsstyrelsen skall se till att socialnämnderna inom rimlig tid verkställer sådana avgöranden av förvaltningsdomstolar som gäller överklagade beslut av nämnderna i fråga om bistånd enligt 6 §. Det kan möjligen hävdas att länsstyrelsens tillsyn enligt 68 § redan nu omfattar hur socialnämnderna verkställer domstolsbeslut om socialt bistånd. Länsstyrelsen skall nämligen följa socialnämndernas tillämpning av lagen och även i övrigt se till att socialnämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Genom tillägget görs det klart att länsstyrelsen tillsyn omfattar verkställigheten av sådana beslut och betonas denna uppgift.

Länsstyrelsen skall enligt den nya föreskriften se till att socialnämnderna verkställer domstolsbesluten "inom skälig tid". I detta ligger att hänsyn skall tas inte bara till de betingelser under vilka den kommunala självstyrelsen arbetar utan även till de faktiska och rättsliga möjligheter som en kommun har att verkställa ett visst beslut. Vi hänvisar till vad vi har anfört om detta i den allmänna motiveringen.

75 a §

Förslaget behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 5.9.4.

Länsstyrelsen ges i paragrafen befogenhet att sätta ut vite för att förmå en kommun att inom skälig tid verkställa ett beslut av en förvaltningsdomstol, om beslutet inte avser sådant bistånd enligt 6 § som är försörjningsstöd eller något annat ekonomiskt stöd. Adressat för vite skall vara kommunen, inte ledamöterna i den nämnd som ansvarar för att ett domstolsbeslut blir verkställt. Som framgår av den allmänna motiveringen kan en nämnd i en kommun inte vara adressat (avsnitt 3.1.1). Viteslagen är tillämplig fullt ut, när länsstyrelsen sätter ut vite. En kommun skall dock enligt bestämmelsen få skälig tid på sig för att verkställa ett beslut. Detta skall beaktas, när tiden för verkställigheten bestäms i ett föreläggande.

I bestämmelsen undantas domstolsbeslut som berättigar till försörjningsstöd och annat ekonomiskt stöd enligt 6 §. Länsstyrelsens tillsyn omfattar allt bistånd enligt 6 §. Befogenheten att använda tvångsmedlet vite mot en kommun är begränsad till annat bistånd än nämnda former av ekonomiskt bistånd.

Ett beslut om ekonomiskt bistånd innefattar normalt en betalningsförpliktelse. Sådana förpliktelser verkställs genom kronofogdemyndighetens försorg. En person som genom ett beslut av en förvaltningsdomstol är berättigad till ett ekonomiskt stöd kan således ansöka hos kronofogdemyndigheten om att beslutet verkställs. Vi hänvisar till vad vi har anfört i den allmänna motiveringen om sådan verkställighet (avsnitt 5.10).

Vidare föreskrivs att vite inte får sättas ut, förrän det finns ett beslut av en domstol som har vunnit laga kraft. Det innebär att viteshotet inte kan användas för att tvinga fram verkställighet av sådana beslut som skall gälla omedelbart enligt 73 § tredje stycket. De måste ha vunnit laga kraft för att tvångsmedlet skall få användas. Om ett biståndsbeslut överklagas till högre instans, får vite således inte sättas ut förrän frågan om biståndet har avgjorts slutligt.

7.3 Lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

I lagen införs två nya paragrafer, 26 a § och 28 a §. En rubrik ändras.

26 a §

Länsstyrelsens tillsyn utvidgas till att omfatta att landstinget och kommunerna i länet inom rimlig tid verkställer beslut av förvaltningsdomstolar om insatser för enskilda enligt 9 §. Vid denna tillsyn skall dock länsstyrelsen beakta de betingelser under vilka den kommunala självstyrelsen arbetar. Vi hänvisar till vad vi har anfört under 68 § i specialmotiveringen till lagen om ändring i socialtjänstlagen.

28 a §

I paragrafen ges länsstyrelsen befogenhet att sätta ut vite för att förmå landstinget eller en kommun i länet att inom skälig tid verkställa ett beslut av en förvaltningsdomstol, om beslutet avser sådana insatser för en enskild enligt 9 § som inte är ekonomiskt stöd. Paragrafen motsvarar 75 a § i förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen.

Stöd enligt 9 § kan i vissa fall vara rent ekonomiskt, t.ex. till skäliga kostnader för biträde av personlig assistent. Länsstyrelsens befogenhet att sätta ut vite för att tvinga fram verkställighet omfattar inte beslut om sådant stöd. Verkställigheten ombesörjes i stället av kronofogdemyndigheten. För verkställighet av övriga beslut om stöd och service enligt 9 § kan länsstyrelsen använda tvångsmedlet vite mot landstinget eller en kommun.

Vidare föreskrivs att vite inte får sättas ut, förrän det finns ett domstolsbeslut som har vunnit laga kraft. Motsvarande bestämmelse finns i 75 a § i förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen.

Vi hänvisar i övrigt till vad vi har anfört i specialmotiveringen till 75 a § i förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen och i den allmänna motiveringen.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Maria Renström-Törnblom

Bakgrund

Lokaldemokratikommittén skall enligt sina direktiv

* slutföra arbetet med frågan om hur ett sanktionssystem bör utformas som gör det möjligt att komma till rätta med kommuner och landstings domstols- och lagtrots.

I direktiven anförs vidare

* att kommittén bör nära samverka med Socialdepartementet i frågor som berör förvaltningsdomar i mål avseende bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620) och särskilda omsorger enligt 4 § lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl.

Kommittén redovisar i denna delrapport förslag till åtgärder som kommittén anser tillräckliga för att kommuner och landsting i framtiden skall följa lagar och förvaltningsdomstolarnas beslut.

Kommitténs huvudförslag om åtgärder mot kommunalt domstolstrots och lagtrots är en *obligatorisk laglighetsgranskning* från revisorernas sida av verksamheten inom nämnderna. Modellen föreslås kompletteras med ett *personligt vitesansvar vid vissa former av domstolstrots vid kommunalbesvär,* t.ex. när en nämnd verkställer ett beslut trots att en domstol beslutat om verkställighetsförbud.

Mot båda dessa förslag har jag inga invändningar.

Domstolstrots mot förvaltningsdomstolarnas domar i mål enligt Socialtjänstlagen och Lagen om särskilda omsorger (1985:568).

Inom Socialdepartementet har bl.a. handikapputredningen uppmärksammat att ansvariga huvudmän underlåtit att - i varje fall inom rimlig tid - verkställa förvaltningsdomar som grundar sig på Socialtjänstlagen och Lagen om särskilda omsorger. Att lämna förslag som kan komma till rätta med dessa underlåtelser har varit en av kommitténs viktigaste uppgifter.

Kommitténs förslag att införa möjlighet att utdöma vite för kommuner och landsting som vägrar att verkställa förvaltningsdomstolars beslut om bistånd eller omsorg är i huvudsak bra. Jag instämmer också i kommitténs förslag att ge länsstyrelserna rätt att sätta ut vite som en del av sitt tillsynsansvar enligt 68 § socialtjänstlagen.

Vad jag däremot vänder mig mot är att Kommittén dessutom föreslår ändringar i socialtjänstlagen och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade som innebär *att länsstyrelsen vid sin tillsyn skall ta hänsyn till de betingelser under vilka den kommunala självstyrelsen verkar.* Jag anser att kommittén genom att föreslå ändringar i Socialtjänstlagen och LSS, som innebär inskränkningar av länsstyrelsernas tillsynsansvar, går långt utöver sina direktiv.

Det är dessutom anmärkningsvärt att förslaget att inskränka länsstyrelsernas tillsynsansvar presenteras muntligt först vid slutsammanträdet;

- utan att ha varit föremål för nära samverkan med Socialdepartementet, vilket skulle ske enligt direktiven

- trots att Socialtjänstkommittén (S 1991:07) har till uppgift att överväga innehållet i och formerna för tillsynen av den kommunala socialtjänsten.

Jag kan dessutom inte dela de principiella invändningar som kommittén redovisar mot rättighetslagstiftning. Det är enligt min mening naturligt att lagstiftarna vill säkerställa att vissa utsatta grupper tillförsäkras visst bistånd och viss omsorg. Denna rätt skall kunna utnyttjas oavsett vistelseort. Dessutom skall samtliga medborgare ha samma rätt att få sin sak prövad i domstol och - om domstolen ger den överklagade rätt - skall han/hon vara förvissad om att förvaltningsdomstolens dom kommer att följas. I ett rättssamhälle måste detta betraktas som grundläggande.

Jag kan inte heller instämma i kommitténs bedömning att domstolarnas rätt att besluta om visst bistånd och omsorger strider mot principen om kommunalt självbestämmande.

Till slut vill jag framföra att det är förvånande att kommittén, med hänvisning till att förslagen inte skulle föra utvecklingen av den lokala demokratin i rätt riktning, uttalar sig mot sina egna förslag till sanktioner mot domstols- och lagtrots vid förvaltningsbesvär.

Bilaga 1

Utdrag ur Dir. 1992:12

4.2 Kommunalt förtroendevaldas ansvar för kommunala beslut m.m.

I ett rättssamhälle som vårt måste kommuner och landsting på samma sätt som andra offentliga organ och enskilda följa de regler som finns i lagar och andra författningar. Om det skulle uppstå ett icke godtagbart spelutrymme mellan kommunalt handlande och lagarna måste detta motverkas på ett effektivt sätt.

Under senare år har det i flera fall förekommit att kommuner har vidhållit beslut som förklarats olagliga i domstol eller också har de fattat nya beslut med liknande innehåll (s.k. domstolstrots). Det har även förekommit att kommunala organ har verkställt beslut, trots att en förvaltningsdomstol har meddelat förbud mot verkställigheten i samband med att beslutet överklagats.

Det finns också exempel på att ansvariga huvudmän underlåtit att - i varje fall inom rimlig tid - verkställa förvaltningsdomar i mål avseende bistånd enligt 6§ socialtjänstlagen (1980:620) och särskilda omsorger enligt 4§ lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. Handikapputredningen (S 1988:03) har i sitt betänkande Handikapp och välfärd (SOU 1990:19) konstaterat att domar av förvaltningsdomstolar, som tillerkänner en handikappad person en viss stödinsats, i vissa fall inte länder till efterrättelse. Betänkandet bereds för närvarande i Socialdepartementet.

Kommittén bör i sitt arbete nära samverka med Socialdepartementet i dessa frågor.

Det finns också en del uppmärksammade fall där kommuner medvetet har satt sig över tvingande lagregler av offentligrättslig natur (s.k. lagtrots).

För närvarande saknas verkningsfulla sanktioner eller påföljder mot domstolstrots, lagtrots och liknande.

Frågan om hur man kan lösa de nu beskrivna problemen har utretts av Kommunalansvarsutredningen (C 1986:02). Utredningen, som ansåg att det finns ett behov av ändrade sanktionsregler, har i sitt betänkande

Kommunalbot (SOU 1989:64) föreslagit ett ekonomiskt sanktionssystem som direkt riktas mot vederbörande kommun eller landsting. Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig över förslaget har visserligen tagit avstånd från just detta förslag men ändå uttalat sig för att det finns ett klart behov av mera verkningsfulla sanktionsregler (se Ds 1990:62).

Dessa frågor togs också upp i ett antal motioner vid riksdagens behandling av propositionen om en ny kommunallag (mot. 1990/91:K49, 51, 316). I motionerna efterlystes regler om personligt straffansvar för kommunalt förtroendevalda i sådana fall som nu har beskrivits.

Andra motioner (mot. 1990/91:K51, 55, 205, 216) tog sikte på att på det kommunala området stärka talerätten för Riksdagens ombudsmän (JO). Där förespråkades lagstiftning som ger JO samma möjligheter att få tillstånd en överprövning av disciplinbeslut m.m. på det kommunala området som JO har på det statliga området. Bakgrunden till dessa motioner är att JO enligt gällande ordning kan föra talan vid domstol mot disciplinbeslut på det statliga området enligt lagen (1976:600) om offentlig anställning, förutsatt att den som beslutet riktar sig mot står under JO:s tillsyn. Någon motsvarande talerätt finns inte på det kommunala området, där det disciplinära ansvaret regleras genom kollektivavtal. Motionärerna anser att JO bör ges en sådan talerätt.

Under förarbetena till kommunallagen anförde konstitutionsutskottet (s. 92) att det är angeläget att frågorna får sin lösning snarast, och utskottet förordade att regeringen på lämpligt sätt skulle bereda dessa frågor.

Mot den angivna bakgrunden bör kommittén slutföra arbetet med frågan om hur ett sanktionssystem bör utformas som gör det möjligt att komma till rätta med överträdelser av det slag som här beskrivits.

Kommittén bör därvid överväga bl.a. möjligheten av att införa ett personligt ansvar. Ett sådant ansvar behöver inte nödvändigtvis ha formen av straffansvar. Svenska kommunförbundet har i sitt remissyttrande över Kommunalansvarsutredningens betänkande föreslagit att man undersöker ifall det går att åstadkomma något system med vad man kallar personligt vitesansvar.

Om kommittén stannar för ett personligt ansvarssystem, bör den överväga i vad mån kretsen av ansvariga bör begränsas till ledamöterna i det organ som fattat ett olagligt beslut eller om man skall ha någon annan begränsning av kretsen av ansvariga. I detta sammanhang bör kommittén även överväga möjligheten att ge kommunstyrelsen eller landstingsstyrelsen rätt att vägra verkställighet av uppenbart olagliga fullmäktigebeslut.

Kommittén bör härutöver beakta motsvarande problem i EG-perspektivet. Det innebär bl.a. en skyldighet för kommunala beslutsfattare att respektera Sveriges förpliktelser enligt ett EES-avtal

och ett eventuellt avtal med anledning av medlemskap i EG. Det kan också erinras om att medlemsländerna enligt gällande EG-rätt är ansvariga också för kommuners och myndigheters handlande.

Kommittén bör också överväga möjligheten att vidga JO:s talerätt på det kommunala området i linje med de förslag som förts fram i de nämnda riksdagsmotionerna.

Bilaga 2

F.d. lagmannen
Bertil Wennergren

Verkställighet av förvaltningsdomstols dom i omsorgsmål

Promemoria 1993-03-06, utarbetad på Socialstyrelsens uppdrag och ingiven till Riksåklagaren i ärende som styrelsen väckt angående prövning av åtal för tjänstefelsbrott (ÅD 346-93)

1 Rättighetsprövning

Enligt 5 § lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda har dessa rätt till särskilda omsorger enligt lagen om de behöver sådant stöd och sådan hjälp i sin livsföring och deras behov inte tillgodoses på något annat sätt. De skall genom de särskilda omsorgerna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Bland de särskilda omsorgerna enligt lagen återfinns i 4 § lagen boende i gruppbostad för vuxna som inte kan bo i egen bostad. Enligt 7 § lagen skall varje landstingskommun svara för de särskilda omsorgerna åt psykiskt utvecklingsstörda som är bosatta inom landstingskommunen. Ledningen av omsorgsverksamheten skall enligt 14 § lagen utövas av en omsorgsnämnd. Omsorgsnämndens beslut om särskilda omsorger åt enskilda enligt 4 § får överklagas hos länsrätten. Enligt allmänna rättsgrundsatser för förvaltningsprocessen skall länsrätten när ett beslut om särskilda omsorger har överklagats överpröva detta. Att överpröva ett beslut innebär att pröva inte bara dess laglighet utan också dess lämplighet. För att en psykiskt utvecklingsstörd skall ha rätt till en särskild omsorg, t.ex. boende i gruppbostad, krävs enligt lagen att han eller hon behöver denna särskilda omsorg och hans eller hennes behov inte tillgodoses på något annat sätt. I motiven till bestämmelserna (prop 1984/85:176 s. 78) anfördes bl.a. följande om den överprövning som skall göras av förvaltningsdomstol efter ett överklagande av ett beslut av omsorgsnämnden att avslå en enskilds begäran om en särskild omsorg. Överprövningen kommer hos länsrätten liksom hos omsorgsnämnden att i första hand avse frågan om rätten till den särskilda omsorgen. Finns det enligt domstolens bedömning inte någon sådan rätt skall överklagandet ogillas. Finner domstolen att den enskilde har rätt skall domstolen enbart pröva om rätt finns till den eller de särskilda omsorger som den enskilde begärt. Domstolens prövning skall i dessa fall enbart avse frågan om rätten till den särskilda omsorgen, inte utformningen. Bedömningen skall göras på grundval av vad som i målet har blivit upplyst om den enskildes behov och om de resurser som finns inom landstingskommunen. Vid överprövningen måste rimlig hänsyn tas till de resurser som landstingskommunen har att tillgå. Vid bifall kan det ibland vara påkallat att återförvisa ärendet till omsorgsnämnden för att nämnden skall kunna besluta om insatsernas närmare utformning.

Lagrådet (a prop s. 123) gjorde följande kommentar till uttalandet om att domstolens prövning bara skulle avse frågan om rätten till den begärda omsorgen men inte utformningen av densamma. Det torde i regel inte finnas anledning för domstolen att vid bifall till ett överklagande gå närmare in på utformningen av den särskilda omsorg som den

enskilde finnes berättigad till. Givetvis bör det i en sådan situation ankomma i första hand på omsorgsnämnden att med beaktande bl.a. av de resurser som står till förfogande bestämma det närmare innehållet i omsorgen. Men skulle ett överklagande gälla att en beslutad särskild omsorg inte fyller lagens krav på hur en sådan omsorg bör vara beskaffad, måste den enskilde rimligen ha rätt att av domstolen få prövat om vad som erhålls uppfyller lagens krav eller om denna förutsätter en högre nivå på omsorgen. I sådana fall kommer alltså domstolsprövningen att avse just utformningen av den särskilda omsorgen, i vart fall på det sättet att domstolen uttalar sig om huruvida den lämnade omsorgen är tillräcklig med beaktande av innehållet i 3 och 4 §§ av lagen. Detta uttalande gav inte departementschefen anledning till någon kommentar.

Frågan om omfattningen och innehållet i den överprövning som en förvaltningsdomstol skall göra i ett mål om särskilda omsorger kom under särskild bedömning i RÅ 1988 ref 40. Vinjetten till rättsfallet lyder: "Rätten för psykiskt utvecklingsstörd till särskild omsorg enligt omsorgslagen i form av boende i gruppbostad har inte ansetts påverkas av det förhållandet att landstingskommunen inte haft tillgång till sådan bostad". Länsrätten i Södermanlands län hade genom dom 1987-06-26 beslutat att det med hänsyn till vad som framkommit i målet enligt länsrättens mening fick anses rimligt att begärda resurser av landstinget ställdes till omsorgsnämndens förfogande för att tillgodose den enskildes behov av boende i gruppbostad. Länsrätten ålade omsorgsnämnden att tillgodose hennes behov av särskild omsorg i form av gruppbostad och återförvisade målet till omsorgsnämnden för närmare bestämmande av den särskilda omsorgens omfattning. Domen skulle gälla omedelbart. Omsorgsnämnden överklagade till kammarrätten men kammarrätten ändrade inte länsrättens dom. Omsorgsnämnden överklagade till regeringsrätten och åberopade till stöd för sin talan uttalandet i förarbetena att vid en överprövning i domstol rimlig hänsyn måste tas till de resurser som landstingskommunen har att tillgå. Regeringsrätten fann att den enskildas rätt till särskild omsorg inte påverkades av det förhållandet att landstingskommunen för närvarande inte hade någon gruppbostad tillgänglig. Regeringsrätten tillade att det ålåg landstingskommunen att vidta erforderliga åtgärder för att utan dröjsmål uppfylla de förpliktelser som sålunda åvilar kommunen gentemot den enskilda. Vilka åtgärder som krävdes härför och åtgärdernas utförande var verkställighetsfrågor som inte skulle prövas i målet.

2 Beaktandet av landstingets resurser vid en överprövning

Det mål för vilket redovisning nu lämnats väcker många frågor. Socialutskottet har gjort följande bedömning (SoU 1987/88:18 s. 8 och 1990/91:1 s. 15). Av lagens förarbeten framgår att den domstol som har att pröva överklagande av beslut om rätt till särskilda omsorger har att ta rimlig hänsyn till landstingskommunens möjligheter att tillhandahålla den yrkade omsorgen. Härav följer inte att domstolarna måste godta varje invändning om att en viss resurs inte finns tillgänglig. Det skulle ju göra den enskildes rätt helt innehållslös. Utskottet konstaterade att regeringsrätten inte funnit den omständigheten att gruppbostad just då inte funnits tillgänglig utgöra hinder för den enskildes principiella rätt till denna i lagen särskilt angivna omsorg. Socialutskottet har sålunda både accepterat och inte accepterat att bedömningen av en fråga om rätt till en särskild omsorg skall göras på grundval av vad som i målet har blivit upplyst om den enskildes behov och om de resurser som finns inom landstingskommunen. Att märka är dock att detta uttalande endast är ett motivuttalande och att något stöd inte finns för det i lagtexten. Enligt lagtexten har en psykiskt utvecklingsstörd rätt till en särskild omsorg om han behöver den och hans behov inte tillgodoses på något annat sätt. Av lagtexten kan inte utläsas att som ytterligare kriterium för rätten till viss omsorg skall gälla att landstingskommunens resurser medger den särskilda omsorgens tillhandahållande. Det torde också vara därför som socialutskottet skrivit att den enskilde har principiell rätt till en särskild omsorg utan hinder av att den särskilda omsorgen vid beslutstillfället inte finns tillgänglig.

3 Verkställighet av dom i omsorgsmål

Verkställigheten av en förvaltningsdomstols dom i ett omsorgsmål ankommer givetvis i första hand på den förpliktade landstingskommunen genom dess omsorgsnämnd. Tvångsverkställighet genom kronofogdemyndighet kan emellertid också äga rum vid passivitet från omsorgsnämndens sida. I 3 kap. 1 § utsökningsbalken föreskrivs att verkställighet under de förutsättningar som anges i kapitlet får äga rum på grund av ett antal uppräknade exekutionstiteln som avser verkställigheten hindrar ej att denna genomförs på annat sätt om det behövs. Enligt 2 kap. 15 § utsökningsbalken får kronofogdemyndigheten, när myndigheten förelägger svaranden eller tredje man att göra eller under-

låta något, föreskriva vite till belopp som finnes behövligt. I 16 kap. 12 § utsökningsbalken föreskrivs vidare att föreskrift i exekutionstiteln som avser verkställigheten ej hindrar att denna genomförs på annat sätt om det behövs. I förarbetena (prop. 1980/81:8 s. 802) anförs om 16 kap. 12 § bl.a. följande. Domstol eller annan myndigheter som ålägger en förpliktelse bör inte lämpligen ge förskrift som rör själva verkställigheten. När domstolen har gett en föreskrift i domen som rör verkställigheten skall denna föreskrift gälla i första hand. Kronofogdemyndigheten bör dock få frångå föreskriften om det finns behov av det, t.ex. om uppfyllelse av föreskriften på grund av ändrade förhållanden har blivit omöjlig eller åtminstone klart oförmånlig för parterna. Det nu anförda belyser ytterligare hur mångfacetterad en kronofogdemyndighets prövning kan bli i ett verkställighetsärende.

4 Utformningen av en omsorg visavi verkställigheten av densamma

I regeringsrättens dom i RÅ 1988 ref 40 konstateras först att den enskilda har rätt till den särskilda omsorgen varefter tillfogas att, vilka åtgärder som krävs för att landstingskommunen skulle uppfylla sin förpliktelse gentemot den enskilde och åtgärdernas utförande var verkställighetsfrågor som inte skulle prövas hos regeringsrätten. Denna passus i domen är svårtolkad. Länsrätten hade i sin dom förordnat om återförvisning av målet till omsorgsnämnden för närmare bestämmande av den särskilda omsorgens utformning. Hos kammarrätten yrkade omsorgsnämnden i sitt överklagande ändring av länsrättens dom på så sätt att nämnden skulle åläggas att tillgodose den enskildas behov av särskild omsorg i form av boende först när fysiska förutsättningarna förelåg, vilket beräknades vara fallet senast 1988. Omsorgsnämnden förklarade i överklagandet att det var en självklarhet att den enskilda skulle erbjudas en bostad i Nyköping så snart de fysiska förutsättningarna fanns. Hon hade då i enlighet med 6 § omsorgslagen att helt själv ta ställning till om hon kunde godta bostadens utformning och om hon kunde acceptera medboende. Man kan tolka detta så att omsorgsnämnden inte hade något att invända mot nyssnämnda återförvisningsbeslut utan var helt införstådd med detta under förutsättning att åläggandet att tillhandahålla gruppbostad ändrades i överensstämmelse med omsorgsnämndens yrkande. Läst mot den bakgrunden skulle regeringsrättens uttalande, att vilka åtgärder som krävdes och dessa åtgärders utförande var verkställighetsfrågor som inte skulle prövas i målet, kunna antas innebära att regeringsrätten haft i tankarna lagrådets uttalande att det normalt inte torde finnas anledning för domstolen att vid bifall till ett överklagande

gå närmare in på utformningen av den avsedda omsorgen. "Givetvis bör det i en sådan situation ankomma i första hand på omsorgsnämnden att, med beaktande bl.a. av de resurser som står till förfogande, bestämma det närmare innehållet i omsorgen." Lagrådet tillade emellertid att när ett överklagande riktade sig mot en särskild omsorgs utformning, domstolsprövningen kommer att avse just utformningen av omsorgen. I rättsfallet var emellertid inte omsorgens utformning någon tvistefråga och fick därför inte komma under regeringsrättens prövning. Regeringsrätten använder emellertid inte i sin dom termen den särskilda omsorgens utformning utan i stället termen verkställighetsfrågor som är en mer vittsyftande term. Det framgår inte av domen varför denna term valts. I brist på närmare förklaring kan inte uteslutas att regeringsrätten velat se det som en förvaltningsdomstols huvuduppgift att som det angavs i förarbetena "enbart pröva om rätt finns till den eller de omsorger som den enskilde begärt". Strikt tolkat skulle detta innebära att en förvaltningsdomstols dom i ett omsorgsmål inte skulle få bestämma om annat än själva rätten till en särskild omsorg men inte t.ex. om omsorgen skall tillhandahållas. Det skulle i stället behandlas som en verkställighetsfråga som det i första hand ankom på omsorgsnämnden att själv avgöra och i andra hand på kronofogdemyndigheten om den enskilde sökte tvångsverkställighet hos denna myndighet. När regeringsrätten uttalar att den enskildas rätt till särskild omsorg i form av boende i gruppbostad inte påverkades av det förhållandet att landstingskommunen för närvarande inte hade någon gruppbostad tillgänglig, skulle det i så fall innebära att regeringsrätten i målet inte ansåg sig böra pröva annat än "om rätt finns till den eller de omsorger som den enskilde begärt" eller som socialutskottet uttryckte saken "den enskildes principiella rätt till denna i lagen särskilt angivna omsorg."Att regeringsrätten sedan tillade att ålåg landstingskommunen att vidta erforderliga åtgärder för att utan dröjsmål uppfylla den förpliktelse som sålunda åvilade kommunen gentemot den enskilda, skulle med denna läsning av regeringsrättens dom inte ha någon självständig betydelse utan endast innebära en erinran om vad en förpliktelse att tillhandahålla en särskild omsorg betyder enligt omsorgslagen. Att regeringsrätten satte in orden "utan dröjsmål" kan förklaras med att regeringsrättens dom meddelades i februari 1988 och omsorgsnämnden ju förklarat sig få fysiska möjligheter att tillhandahålla omsorgen senast under 1988. Utan annat underlag än texten i referatet i årsboken går det dock inte att dra några säkra slutsatser i fråga om innebörden av regeringsrättens dom i nu diskuterade hänseenden. Ordföranden i det nu diskuterade målet skrev emellertid i plenimålet RÅ 1988 ref 124 en skiljaktig mening i vilken han mer explicit kom in på verkställighetsproblematiken när en förvaltningsdomstol finner en enskild berättigad till en särskild omsorg. Han förklarar sålunda att han finner Hallands läns landstingskommun skyldig

att bereda A särskild omsorg i form av boende i gruppbostad och att landstingskommunen har att - genom omprioritering mellan utgiftsändamål, användning av eventuella reserver, uttaxering eller på annat sätt - utan annat dröjsmål än sådant som är sakligt grundat och oundvikligt fullgöra denna skyldighet. Det är första - och såvitt jag har kunnat finna - enda gången som ett sådant resonemang har kommit i dagen i ett omsorgsmål i regeringsrätten, om man bortser från det ganska diffusa och föga prejudicerande uttalandet i domen i RÅ 1988 ref 40.

5 Fastställelsedom - fullgörelsedom; verkställighet?

Måhända har regeringsrätten tagit fasta på motivuttalandet i fråga om 16 kap 12 § utsökningsbalken att en domstol som ålägger en förpliktelse inte lämpligen bör ge en föreskrift som rör själva verkställigheten. Det skulle i så fall innebära att det ankom i första hand på omsorgsnämnden att bestämma om verkställigheten. Beslutade omsorgsnämnden om en verkställighet med vilken den enskilda inte var nöjd kunde hon överklaga detta beslut. Underlät omsorgsnämnden att över huvud taget vidta några åtgärder i verkställighetshänseende kunde den enskilda begära verkställighet hos kronofogdemyndigheten. Kronofogdemyndigheten skulle i så fall hamna i en besvärlig situation. Det fanns bara en dom som slog fast att den enskilda hade rätt till särskild omsorg i form av gruppboende. Går det att verkställa en dom med så abstrakt innehåll? I doktrinen har uttalats (Ekelöf, Rättegång I) att det inte är meningsfullt att skilja mellan fullgörelsedomar och fastställelsedomar utan att den avgörande skillnaden i stället går mellan exigibla och inexigibla domar. Det avgörande skulle alltså inte vara vilka formuleringar som valts för domslutet utan om innebörden av domslutet är sådant att det kan läggas till grund för verkställighetsåtgärder. Det skulle sålunda inte spela någon roll från verkställighetssynpunkt om domstolen skrev att landstingskommunen ålades att tillhandahålla en särskild omsorg i form av gruppboende eller att den enskilda hade rätt till särskild omsorg i form av gruppboende. Båda formuleringarna ger uttryck för en förpliktelse för landstingskommunen vilken kunde läggas till grund för verkställighet. En sådan resonemang leder till att regeringsrättens dom skulle kunna läggas till grund för verkställighet av kronofogdemyndigheten därest omsorgsnämnden underlät att vidta några åtgärder för att uppfylla sin förpliktelse enligt domen. Det kan tyckas att det skulle bli för svårt för kronofogdemyndigheten att meddela ett fullgörelseföreläggande enligt 16 kap 12 § utsökningsbalken. Svårigheten skulle dock i så fall främst hänföra sig till tidsfaktorn. Ett fullgörelseföreläggande måste ju

ange en viss tid inom vilken förpliktelsen skall vara fullgjort. Inom vilken tidsram kan kronofogdemyndigheten utmäta fullgörelsetiden och vilka hänsyn kan kronofogdemyndigheten ta till landstingskommunens svårigheter att fullgöra sin förpliktelse, det må vara fysiska eller ekonomiska svårigheter. När det gäller avhysning är dessa bedömningsfrågor reglerade men inga föreskrifter finns i fråga om "annan verkställighet". Man är hänvisad till att söka ledning i allmänna rättsgrundsatser. En sådan är "skälig hänsyn tas till såväl sökandens intresse som svarandens situation" (16 kap 3 § utsökningsbalken). En annan är Impossibilium nulla obligatio est (Till det omöjliga kan ingen förpliktas) eller Ultra posse nemo obligatur (Ingen förpliktas över förmågan). Frågan om en kronofogdemyndighets bedömnings- och beslutsbefogenheter vid sin handläggning av ett verkställighetsärende har emellertid inte blivit föremål för några närmare undersökningar. Några uttalanden från doktrinen finns inte att hänvisa till. Man måste dock räkna med att det kan ligga inom en kronofogdemyndighets kompetens både att vägra verkställighet av en förvaltningsdomstols dom om rätt för enskild till särskild omsorg i form av gruppboende, om kronofogdemyndigheten finner sig övertygad om att denna rätt inte går att förverkliga i nuet, och att meddela ett fullgörelseföreläggande med en mycket lång tidsrymd utmätt, kanske ett eller flera år.

6 Processföremål i ett omsorgsmål

Man kan sålunda konstatera att ur verkställighetens synvinkel omsorgslagen inte är ändamålsenligt utformad. Om processföremål hos en förvaltningsdomstol är själva rätten till en särskild omsorg skall domstolen "enbart pröva om rätt finns till den eller de omsorger som den enskilde begärt" och om domstolen finner att den enskildes begäran skall bifallas har domstolen i så fall att återförvisa målet till omsorgsnämnden för en verkställighet i enlighet härmed som länsrätten i Södermanlands län gjorde i RÅ 1988 ref 40. Beslutar i ett sådan fall omsorgsnämnden en verkställighet som innebär att den särskilda omsorgen inte kommer att tillhandahållas den enskilde förrän kanske om ett, två eller tre år kan den enskilde överklaga det beslutet och få domstolsprövning av om ett så fördröjt tillhandahållande är förenligt med omsorgslagens bestämmelser och intentioner. Först i detta sammanhang kan de resurser som finns inom landstingskommunen komma under bedömning. I det förut återgivna motivuttalandet förklaras å ena sidan att vid en prövning av den enskildes rätt till en särskild omsorg domstolens prövning skall enbart avse frågan om rätten till den särskilda omsorgen, inte utformningen, och å andra sidan att bedömningen skall

göras på grundval av vad som i målet blivit upplyst om den enskildes behov och om de resurser som finns inom landstingskommunen. Regeringsrätten förklarar i sin dom i RÅ 1988 ref 40 att den enskildes rätt till särskild omsorg inte påverkas av det förhållandet att landstingskommunen inte för närvarande har någon gruppbostad tillgänglig. Jag tolkar detta så att regeringsrätten av processuella skäl fann sig förhindrad att gå utanför ramen för en prövning av själva rätten till den särskilda omsorgen och därvid fann att frågor som gällde själva tillhandahållandet och utformningen av den särskilda omsorgen föll utanför prövningsramen. Vid motivuttalandets avfattning synes frågan om den processuella prövningsramen ha lämnats åt sidan. Det torde inte ha stått klart att frågan om rätten till en särskild omsorg och frågan om dennas utformning i processuellt hänseende kan renodlas på sätt skedde i RÅ 1988 ref. 40. Regeringsrätten har uppenbarligen upplevt denna renodling som materiellt otillfredsställande och därför tillfogat som ett obiter dictum och förtydligande av den förpliktelse för landstingskommunen som den enskildes rätt till den särskilda omsorgen implicerade att det ålåg landstingskommunen att vidta erforderliga åtgärder för att utan dröjsmål uppfylla den förpliktelse som sålunda åvilade kommunen gentemot den enskilde. Genom att sedan tillägga att vilka åtgärder som krävdes härför och åtgärdernas utförande var verkställighetsfrågor som inte skulle prövas i målet markerade regeringsrätten att dessa frågor låg utanför prövningsramen. Omsorgsnämnden hade i målet hävdat att den enskilde inte "omedelbart" kunde erhålla plats i gruppbostad. Om omsorgsnämnden efter regeringsrättens avgörande av målet hade fattat ett beslut som gav uttryck för samma ståndpunkt hade den enskilde kunnat överklaga detta beslut och fått prövat om en ytterligare fördröjning var godtagbar och i så fall hur lång fördröjning. Fattade omsorgsnämnden inte något vidare beslut i verkställighetsfrågan utan ansåg att dess uppfattning redan gjorts tillräckligt klar, skulle den enskilde inte ha haft något beslut av omsorgsnämnden att överklaga utan varit hänvisad till att som en sista utväg vända sig till kronofogdemyndigheten och begära verkställighet. Det skulle då ha blivit kronofogdemyndighetens uppgift att pröva om ytterligare fördröjning var godtagbar och i så fall hur lång fördröjning. Kronofogdemyndigheten har visserligen både kompetens och befogenhet att göra en sådan prövning men det framstår som föga rationellt att en sådan uppgift skall vila på kronofogdemyndigheten med rätt till fullföljd hos de allmänna domstolarna. Bättre måste vara att göra en översyn av omsorgslagen syftande till att precisera vad domstolarnas prövning i ett mål om rätt till särskild omsorg skall omfatta, särskilt då i vilken utsträckning det skall åligga domstolarna att pröva när en särskild omsorg senast skall tillhandahållas. Som det nu är ställer omsorgslagen krav på den

enskildes processföring som inte är förenliga med sund förvaltningsprocessuell ordning.

7 Förhållandena hos landstinget i Kalmar län

Vid besök hos landstinget i Kalmar län den 24 februari 1993 gicks de domar igenom där länsrätten i Kalmar län ålagt landstingskommunen att tillhandahålla omsorgssökande särskild omsorg i form av gruppboende. Syftet var att utröna om omsorgen erhållits och för den händelse så inte var fallet vilken anledningen var. Det kunde som framgår av det följande konstateras att i de fall då särskild omsorg i form av gruppboende ännu inte tillhandahållits eller tillhandahållits först efter lång väntan detta berodde dels på att gruppbostäder inte funnits omedelbart tillgängliga och tagit lång tid att få uppförda och inrättade, dels på grund av att tillräckliga ekonomiska resurser inte stått till förfogande för ett snabbare framtagande av sådana bostäder. Det påpekades särskilt att avvecklingen av vårdhemmen för utvecklingsstörda ställt särskilda krav i Kalmar län på grund av det förhållandevis stora antalet psykiskt utvecklingsstörda i detta län och att landstingskommunens ekonomiska resurser blivit hårt ansträngda härigenom. Det kommunala skattestoppet under senare år hade ytterligare försvårat situationen. Man framhöll vidare att boende i gruppbostad var en mycket dyr särskild omsorg, inte så mycket på grund av lokalkostnader som på grund av personalkostnader. Man räknade med att den årliga personalkostnaden per boende omsorgstagare uppgick till omkring en miljon kronor. När den eller de boende krävde extra mycket tillsyn, vilket inte var ovanligt, steg kostnaden ytterligare. Landstingsstyrelsen har en särskilt organ för planerings- och budgetberedning. Beredningen tillställer i maj varje år landstingets nämnder direktiv för budgetplaneringen och begär in förslag från dem. Sedan förslagen kommit in överarbetar beredningen dem och lämnar ett budgetförslag till styrelsen i september. Styrelsen beslutar sedan i oktober. Landstingsfullmäktige fastställer en budgetram. Den är inte detaljerad utan beskriver i förändringstermer vad som förväntas bli uträttat. Det åligger sedan nämnderna att upprätta en detaljbudget var och en inom sin ram. En nämnd beslutar sedan månad för månad inom sin givna budgetram. Oförutsedda utgifter skall beaktas genom förändringar inom ramen. Det finns också ett anslag för oförutsedda utgifter till landstingsstyrelsens förfogande för akuta behov. Omsorgsnämnden har pressat på hårt för att få sin budgetram vidgad och har i jämförelse med andra nämnder fått betydande tillskott, senaste budgetåret 14 miljoner kronor. Omsorgsnämnden har alltsedan omsorgslagens tillkomst begärt

ökade anslag och också fått det men inte tillräckligt för att täcka alla behov. Landstingskommunen har stärkt sin ekonomi dels genom att sälja vårdhemsfastigheter och dels genom att pressa luften ur administrationen och ADB-servicen. Kommunen har inte ansett sig böra låna till driften. Sådana lån strider mot god kommunal redovisningssed. Landstingskommunen kan inte gå utöver ramen för skatteinkomsterna och dessa går inte att öka på grund av skattestoppet. Lågkonjunkturen leder dessutom till minskande skatteunderlag. Det skulle vara mycket olyckligt om man skulle lägga ned vårdavdelningar på sjukhusen för att tillföra omsorgsverksamheten mera medel. Landstingsfullmäktige har gjort så mycket som gått att göra för omsorgsverksamheten utan att övriga vårdsektorer behövt bli lidande.

Beträffande utvecklingen efter omsorgslagens ikraftträdande den 1 juli 1986 bör också följande antecknas. Under budgetberedningen hösten 1989 hade social- och omsorgsnämnden i vanlig ordning presenterat ett planförslag för sin verksamhet. Dåvarande förvaltningsutskottet hade korrigerat den målsättning som nämnden angett och som prioriterade avvecklingen av vårdhem. Enligt förvaltningsutskottet borde behovet av gruppbostadsboende för hemmaboende som av länsrätt eller kammarrätt förklarats berättigade till den särskilda omsorgen boende i gruppbostad ges företräde framför deras behov som bodde på vårdhem. I sitt planförslag för 1991-1993 förklarade emellertid social- och omsorgsnämnden dels att ett vårdhem av kostnadsskäl inte kunde avvecklas successivt och dels att gruppbostäder tog lång tid att ta fram. Man räknade med mellan 18 och 24 månader. Under 1990 hade 86 nya gruppboendeplatser tillskapats varav 67 tagits i anspråk för utflyttande från nedlagda vårdhem. För 1991-1993 beräknade man få fram ytterligare 60 gruppboendeplatser varav 44 avsågs bli anspråktagna av utflyttande från Birkenäs vårdhem. Betydande svårighet skulle alltså uppstå att uppfylla domstolarnas krav på gruppbostadsplatser för hemmaboende. Upplysningar saknas om vad som tilldrog sig hos förvaltningsutskottet/landstingsmötet respektive landstingsstyrelsen/landstingsfullmäktige vid behandlingen av detta social- och omsorgsnämndens planförslag vilket innebar att nämnden gick emot den av förvaltningsutskottet uppställda målsättningen att hemmaboende med av domstol beviljad rätt till gruppboende skulle komma i åtnjutande av det som tillerkänts dem och att det skulle ske med företräde framför dem som bodde på vårdhem som skulle avvecklas. Det bör tilläggas att social- och omsorgsnämnden i detta sammanhang också uttalade som sin uppfattning att vid prövningen av ärenden om särskild omsorg i form av boende i gruppbostad den behovsprövning som skulle göras måste ske oberoende av om den enskilde av domstol blivit tilldömd rätt till denna omsorg. Hade någon som inte gått till domstol ett större behov än dem som fått sitt behov

domstolsprövat måste han gå före när plats för gruppboende blev tillgänglig.

Vad gäller länsrättsdomarna angående särskilda omsorger i form av gruppbostad och deras verkställande kan följande noteras. Dom 1987-07-17 gällande ett sammanboende par. Paret bor fortfarande kvar i egen lägenhet och boende i gruppbostad är endast en eventualitet. Dom samma dag angående en nu 26-årig kvinna. Fick boende i gruppbostad 1992, dessförinnan boende på Birkenäshemmet. Dom 1987-09-29 angående en nu 57-årig kvinna. Vårdades i föräldrahemmet till 1989 då hon på grund av somatiska sjukdomar togs in på Sundby sjukhem. Dom 1988-05-20 angående en nu 26-årig kvinna. Har eget boende sedan 1992. Dom 1988-08-15 angående en nu 29-årig man. Bodde på Skeppargårdens elevhem fram till 1993 då han fick boende i gruppbostad. Dom 1988-08-30 angående en nu 30-årig man. Har under åren haft korttidsplatsplaceringar. Informerades 1988 om att gruppbostad skulle byggas i Jättegrytan i Västervik. Han erbjöds boende i en av gruppbostäderna 1990 men modern önskade en mer centralt belägen bostad. I januari 1993 var Fabriksgatans gruppbostad färdig och han flyttade in i den. Dom 1989-02-24 angående en nu 37-årig man. Är gravt störd och bodde på Torsås 1989-90 och kom till Långasjö 1992. Dom 1989-04-14 angående en nu 26-årig man. Inte så stora behov men fick boende i gruppbostad 1993. Ett budgetunderskott hos landstinget på 40 miljoner kronor har försenat gruppbostadsutbyggnaden i Västervik. Dom 1989-09-14 angående en nu 29-årig kvinna. Har stora vård- och tillsynsbehov och har bott på vårdhem för barn och unga men fått boende i gruppbostad i slutet av 1992. Dom 1989-10-20 angående en nu 72-årig kvinna. Bor sedan 1979 på Långasjö vårdhem men får boende i gruppbostad 1993. Dom 1989-11-21 angående en 23-årig man. Har bott på elevhemmet Vesta fram till mars 1992 då han flyttade till gruppbostad i Lindsdal. Dom 1990-02-13 angående en nu 25-årig man. Har epilepsi och fungerar ojämnt. Bor kvar i föräldrahemmet. Har erbjudits gruppbostad men avböjt. Dom 1990-03-02 angående en nu 25-årig kvinna. Är ett gränsfall mellan måttlig och lindrig utvecklingsstörning. Skriver och formulerar sig bra. Bor med moder och syster i Smedby. Har inte kunnat prioriteras och 40-miljonerunderskottet har försenat utbyggnaden av gruppbostäder. Dom 1990-05-11 angående en nu 34-årig man. Gränspsykos, tvångshandlingar och ritualer. Fått boende i gruppbostad i februari 1993. Dom 1990-05-09 angående en nu 27-årig man. Bor fortfarande kvar på elevhem men kommer i november 1993 att få boende i gruppbostad. Budgetmässigt utrymme saknas för närvarande för täckande av gruppbostads bemanningskostnader. Dom 1990-05-16 angående en nu 31-årig man som i augusti 1992 återtog sin ansökan om gruppboende. Dom 1990-05-22 angående en nu 32-årig man i Emmaboda. Fick gruppboende i november 1992. 8-12 platser för gruppboende

planeras för Emmaboda. Bemanningskostnadsfrågan ännu ej löst. Dom 1990-06-01 angående en nu 29-årig man i Västervik. Har förmodligen behov av boende i gruppbostad men säger sig inte vara intresserad av sådant boende. Dom 1990-08-27 angående en 78-årig kvinna. Har bott på Tallgårdens vårdhem men fick gruppboende 1992. Dom 1990-09-24 angående en nu 23-årig man. Bodde 1990-1992 på Skeppargårdens vårdhem. Fick gruppboende i april 1992. Autist som kräver mycket tillsyn. Dom 1990-11-02 angående en nu 32-årig kvinna. Måttligt störd men i behov av gruppbostadsboende. Fick gruppbostad i september 1992. Dom 1990-11-28 angående en nu 48-årig man. Kan ej tala men uttrycker sig med gester och förstår bra. Fått bo på Långasjö i väntan på gruppbostad. Kommer att få sådant boende i april 1993. Dom 1990-11-26 angående en nu 62-årig man. Tidigt åldrad, vårdas av syster och mor. På grund av resursbrist i Nybro ännu inte fått gruppboende. Dom 1991-01-25 angående en nu 22-årig kvinna. Hon erbjöds plats i Läckeby men byggherren uppsköt byggnationen. Hon erbjöds sedan plats i Krafslösa vilket föräldrarna accepterade i april 1991. Omsorgsnämnden beslöt sedan att Krafslösa skulle fungera som ersättningsbostäder för Birkenäsboende. Hon erbjöds då i stället plats i Smedby och hon flyttade in där i juni 1992. Hon är gravt utvecklingsstörd och föräldrarna har sviktat under bördan. Dom 1991-03-04 angående en nu 22-årig man. Talar inte men är lättskött. Bor hemma. Ännu inget gruppboende. Dom 1991-03-04 angående en nu 33-årig kvinna. God särskolenivå. Fick gruppboende i mars 1992. Dom 1991-04-02 angående en nu 22-årig kvinna. Fick i augusti 1992 gruppboende i Mörbylånga. Dom 1991-05-23 angående en nu 22-årig man. Bodde på elevhem t o m 1992 och har nu egen lägenhet och arbete på Samhall. Dom 1991-06-05 angående en nu 22-årig man. Har eget boende efter boende på elevhem. Dom 1991-08-15 angående en nu 17-årig man. Bor på elevhem för autistiska barn. Dom 1991-09-25 angående en nu 21-årig man. Fått korttidsboende och kommer våren 1993 att erbjudas gruppboende i Emmaboda. Dom 1992 angående en 20-årig kvinna. Bor hos föräldrar. Vill ha gruppboende i Färjestaden där ett projekt finns färdigt att starta men för vilket pengar än så länge saknas. Hon bor hos föräldrarna och går på dagcenter. Dom 1992 angående en 22-årig man i Mörbylånga. Pyroman. Trehörna, Urshult. Dom 1992 angående en annan 22-årig man. Fått flytta till eget boende i väntan på gruppboende kan erbjudas. Dom 1992 angående en 20-årig kvinna i Kalmar. Upplysningar ej tillgängliga. Dom 1992 angående en 19-årig kvinna. Autist. Genom att landstingsstyrelsen tidigarelagt flytt från elevhem har erbjudande om gruppbostad fördröjts. Dom 1992 angående en 31-årig kvinna som berättigats till gruppboende i första hand i Kalmar och i andra hand i Färjestaden. Upplysningar ej tillgängliga. Dom 1992 angående en autistisk kvinna. Inga autistenheter finns i Oskarshamn. Högsby godtogs inte. För långt hemifrån och

olämplig grupp (tre män 60, 40 och 25 år). Enheter planeras i Oskarshamn men medel saknas till personalkostnaderna.

8 Ansvarsbedömning

Den gjorda genomgången visar att de domar som länsrätten meddelat landstingskommunen med åläggande för kommunen i många fall ännu inte blivit verkställda och i de fall där verkställighet har skett blivit verkställda först efter lång tid. Den frågan inställer sig då om någon eller några kan och bör ställas till ansvar för dröjsmålen med verkställigheten av domarna och underlåtenheterna att verkställa kvarstående ej åtgärdade domar. Enligt 7 § omsorgslagen skall varje landstingskommun svara för de särskilda omsorgerna åt psykiskt utvecklingsstörda som är bosatta inom landstingskommunen. Enligt 14 § omsorgslagen skall ledningen av omsorgsverksamheten utövas av en omsorgsnämnd. I 6 kap 7 § kommunallagen föreskrivs att nämnder var och en inom sitt område skall se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Enligt 6 kap 33 § kommunallagen får en nämnd uppdra åt ett utskott, en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Det framgår av tillgängliga handlingar att inkomna länsrättsdomar fortlöpande anmäls vid social- och omsorgsnämndens sammanträden. En anmälan föranleder normalt ingen annan åtgärd vid tillfället i fråga än att sammanställningen av de inkomna länsrättsdomarna läggs till handlingarna. Härav får dock inte den slutsatsen dras att de därmed inte ägnas vidare intresse från nämndens sida. Deras existens ligger till grund för nämndens överväganden då nämnden vid den årliga budgetberedningen skall upprätta sitt förslag i fråga om sina anslagsramar. Det yttersta ansvaret för omsorgsverksamheten vilar på landstingsfullmäktige. Annat än politiskt ansvar kan emellertid inte utkrävas av förtroendevalda. Social- och omsorgsnämndens ledamöter och anställda hos landstinget som arbetar inom omsorgsverksamheten, t.ex. socialchefen, är däremot underkastade straffrättsligt ansvar för förvaltningsuppgifternas fullgörande om och i den mån förvaltningsuppgifterna innefattar myndighetsutövning. Att verkställa eller inte verkställa en länsrättsdom som förpliktar landstingskommunen och därmed social- och omsorgsnämnden att tillhandahålla någon en särskild omsorg enligt omsorgslagen är utan tvekan myndighetsutövning.

9 Tjänstefel?

Enligt 20 kap 1 § brottsbalken 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.

Vad som kommer under bedömning i detta fall är om någon skulle kunna ställas till ansvar för åsidosättande genom underlåtenhet av vad som gäller för uppgiften, dvs uppgiften att verkställa vad landstingskommunen är förpliktad till genom en på omsorgslagen grundad länsrättsdom i fråga om tillhandahållande av en särskild omsorg. Vid bedömningen skall ställning först tas till om de subjektiva och objektiva rekvisiten i gärningsbeskrivningen kan anses uppfyllda. Enligt de subjektiva rekvisiten skall gärningen för att kunna bedömas som tjänstefel ha begåtts antingen uppsåtligen eller av oaktsamhet. Annat framgår inte än att såväl social- och omsorgsnämndens ledamöter som nämndens anställda underlåtit att handla på ett sätt som skulle ha lett till verkställighet av länsrättsdomarna inom rimlig tid. Alla måste ha varit fullt medvetna om att de skyldigheter som omsorgslagen ålägger landstingskommunen inte blev uppfyllda. Det ligger därför närmast till hands att säga att nämndledamöterna och nämndens anställda begått underlåtenheten med ett direkt uppsåt. Det kan emellertid göras gällande att underlåtenheten inte haft ett åsidosättande av landstingskommunens skyldigheter enligt omsorgslagen till sitt syfte utan att syftet varit att anpassa verksamheten till landstingskommunens ekonomiska situation. Även om så varit fallet måste man emellertid ha haft fullt klart för sig att underlåtenheten skulle leda till ett åsidosättande av landstingskommunens skyldigheter enligt omsorgslagen. Med hänsyn härtill måste under alla omständigheter nämndledamöterna och nämndens anställda anses ha haft ett indirekt uppsåt att åsidosätta landstingskommunens fullgörelseskyldighet.

Det objektiva rekvisitet för brottet tjänstefel är här att åsidosätta genom underlåtenhet vad som gäller för uppgiften. Nämndledamöterna och nämndens anställda har förvisso inte vidtagit sådana åtgärder som skulle ha lett till verkställighet av länsrättsdomarna inom rimlig tid. Därmed är emellertid inte sagt att de gjort sig skyldiga till en underlåtenhet i straffstadgandets mening. Man kan inte straffa någon för ett underlåtenhetsbrott om han varit oförmögen att handla. I förevarande fall hade social- och omsorgsnämnden och dess anställda teoretiskt sett en möjlighet att handla på egen hand och sätta i gång framskaffande av gruppbostäder och personal till dessa utan hänsyn till att ett sådant handlande skulle strida mot den av landstingsfullmäktige fastställda

budgetplanen. Omsorgslagen ger emellertid inte social- och omsorgsnämnden någon befogenhet att bryta mot landstingsfullmäktiges budgetföreskrifter. Omsorgslagen anförtror ledningen av omsorgsverksamheten åt omsorgsnämnden. Härmed är att förstå att omsorgsnämnden skall svara för verkställighet och förvaltning. Omsorgslagen ger alltså inte åt omsorgsnämnden några självständiga beslutsbefogenheter som överflyglar dem som är förbehållna landstingets beslutande församling, landstingsfullmäktige. Det är på landstingsfullmäktige och inte på social- och omsorgsnämnden det ankommer att fatta de beslut varigenom omsorgslagens bestämmelser skall förverkligas inom landstingskommunen. Det kravet varken kan eller får ställas på en omsorgsnämnd att den under fritt och helt självständigt ansvar fullgör de uppgifter som omsorgslagen lägger på landstingskommun. Det heter visserligen i 11 kap 7 § regeringsformen att ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Härav följer bl a att landstingsfullmäktige inte får förbjuda sin omsorgsnämnd att besluta om att en länsrättsdom skall verkställas. Det ankommer på omsorgsnämnden att besluta härom under full självständighet. Vid tillämpningen av omsorgslagens bestämmelser i särskilda fall har omsorgsnämnden inte någon lydnadsplikt utan har att endast lyda lagen. När det gäller verkställigheten och förvaltningen inom omsorgsverksamheten har omsorgsnämnden däremot att ställa sig till efterrättelse direktiv från överordnade, dvs landstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige. Omsorgsnämnden och därmed givetvis också dess anställda har alltså att vid sin verkställighet och förvaltning inom omsorgsverksamheten vara lojala mot styrelsens och fullmäktiges direktiv. I princip förhåller det sig på samma sätt inom den statliga förvaltningen. Vid myndighetsutövning i särskilda fall har den statliga myndigheten att enbart lyda lagen, medan i fråga om planering och hushållning med resurserna myndigheten har att åtlyda direktiv från regeringen. Den stora skillnaden ligger däri att en landstingskommun verkar på den kommunala självstyrelsens villkor med de faktiska och ekonomiska begränsningar som följer härav. Det är därför inte alltid till fördel för en viss verksamhet om den anförtros åt en kommun eller ett landsting i stället för åt en statlig myndighet. Verksamheten kan härigenom komma att bli kringskuren och inte utvecklas på det sätt och i den takt som lagstiftaren tänkt sig. Det blir i så fall statens uppgift att genom råd och stöd främja en positiv utveckling när det gäller kommunens eller landstingets förverkligande av den förvaltningsuppgift som ålagts genom lag.

Vad som hände hos landstinget i Kalmar län illustrerar emellertid hur dubbelbottnad den gällande ordningen kan bli när det gäller att tillämpa å ena sidan den direktivrätt som landstingsfullmäktige har

också gentemot specialreglerade nämnder av typ social- och omsorgsnämnd och det självständiga och oberoende beslutsansvar som en sådan nämnd har inom den specialreglerade förvaltningen i fråga. Nämnden fann för sin del att det var riktigare att ge utflyttande från vårdhem platser i gruppbostäder än att ge dessa platser till hemmaboende med domar som berättigade dem till sådana platser. Såvitt framgår av inhämtade uppgifter ansåg förvaltningsutskottet 1989 och landstingsmötet 1990 att de domstolsberättigade skulle ges företräde. Emellertid tillhör beslutsfattandet här den specialreglerade förvaltning som social- och omsorgsnämnden exklusivt svarar för. Att social- och omsorgsnämnden här intog en självständig hållning gentemot förvaltningsutskottet och landstingsfullmäktige kan inte läggas dem till last som insubordination. De hade både rätt och skyldighet att besluta självständigt. Däremot kan diskuteras om det inte ur omsorgslagens synvinkel innebar en insubordination och ett beslutsfattande som stred mot grunderna för omsorgslagen, eftersom det innebar att man åsidosatte den uppgift som omsorgslagen lägger på en omsorgsnämnd att verkställa domar som tillerkänner enskilda särskilda omsorger. Om agerandet kan bedömas som lagtrots och domstolstrots blir emellertid beroende på hur strängt skyldigheten att verkställa en dom om särskild omsorg har reglerats. Som framgått av det föregående har verkställigheten över huvud taget inte reglerats i omsorgslagen.

Det har tydligen ansetts ligga i sakens natur att en dom om en särskild omsorg skall verkställas men någon uppmärksamhet har inte ägnats vare sig åt hur snart eller på vilket sätt verkställighet skall äga rum. I den skiljaktiga meningen i RÅ 1988 ref 124 sägs att en landstingskommun i ett sådant fall "har att - genom omprioritering mellan utgiftsändamål, användning av eventuella reserver, uttaxering eller på annat sätt - utan annat dröjsmål är sådant som är sakligt grundat och oundvikligt fullgöra denna skyldighet". Social- och omsorgsnämnden ansåg det tydligen sakligt grundat och oundvikligt att ge företräde åt boende på vårdhem när det gällde tillhandahållande av plats i gruppboende. En liknande bedömning gjorde flera ledamöter i regeringsrätten i plenimålet RÅ 1988 ref 124. Majoriteten ansåg emellertid att den som bodde på vårdhem inte "för närvarande" hade rätt till den särskilda omsorgen boende i gruppbostad. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om social- och omsorgsnämnden verkligen gjorde en riktig bedömning enligt omsorgslagen när nämnden prioriterade utflyttande från vårdhem framför hemmaboende när det gällde tillhandahållande av gruppboende. Och det kan ifrågasättas än mer med tanke på att förvaltningsutskottet för sin del valt den målsättningen att hemmaboende med domar på gruppboende skulle sättas främst. Det ligger nära till hands att se social- och omsorgsnämndens ställningstagande som ett bedömningsfel och deras underlåtenhet att snarast möjligt verkställa

förvaltningsdomstolarnas domar som åsidosättande av den förvaltningsuppgift som omsorgslagen anförtrodde åt dem. Samtidigt finns det emellertid anledning anta att det val nämnden träffade grundade sig på en genomtänkt uppfattning om vad som var sakligt grundat och oundvikligt i den trängda situation som nämnden befann sig i. Att beakta är att förvaltningsutskottet och landstingsmötet väl kunde besluta om hur många nya platser i gruppboende som skulle tillskapas under budgetperioden men att dessa organ inte fick bestämma om hur de nya platserna skulle fördelas mellan olika kategorier av omsorgssökande. I det hänseendet var social- och omsorgsnämndens beslutsbefogenheter suveräna. Att beakta är också att ett prejudikat från regeringsrätten inte ens när det är beslutat i plenum är rättsligt bindande för tillämpande myndigheter. Eftersom de beslutar under självständigt och personligt ansvar måste de handla efter egen övertygelse om vad som är rätt enligt omsorgslagen.

Jag gör den bedömningen att social- och omsorgsnämnden och dess anställda inte haft reella möjligheter att arbeta fram gruppbostäder snabbare eller i större antal än som blivit fallet. Såvitt framgår har social- och omsorgsnämnden efter bästa förmåga tryckt på landstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige för att få de resurser till förfogande som behövs för verkställandet av länsrättsdomarna. Det kan naturligtvis göras gällande att man bort trycka på ännu mera och prövat extraordinära medel för att få fram bostäderna snabbare. Om allt gjorts som rimligen kan begäras är emellertid en bedömningsfråga som lämnar rum för olika meningar. Vad sedan gäller den policy som nämnden tillämpat i fråga om fördelningen av de platser för gruppboende som blivit tillgängliga anser jag visserligen att lämpligheten och förenligheten av densamma med omsorgslagen kan diskuteras men att det valda handlingsmönstret, som innebar en uppseendeväckande lång väntan för hemmaboende med domfäst rätt till den särskilda omsorgen boende i gruppbostad, ändå svårligen kan bedömas som ett sådant underlåtenhetsåsidosättande av uppgiften som skulle kunna föranleda straffansvar för tjänstefel enligt 20 kap 1 § brottsbalken. Till denna bedömning kommer man även fram genom en tillämpning av 24 kap 6 § brottsbalken som föreskriver att gärning som någon begått på befallning av den under vars lydnad han står inte skall medföra ansvar för honom om han med hänsyn till lydnadsförhållandets art, gärningen beskaffenhet och omständigheterna i övrigt hade att efterkomma befallningen. Genom att bestämma så snäva budgetramar för omsorgsverksamheten att social- och omsorgsnämnden varken kunde avveckla vårdhemmen inom tid som varit önskvärd eller kunde tillhandahålla alla dem som hade domfäst rätt till den särskilda omsorgen boende i gruppbostad sådant boende inom den tid dessa kunde kräva och genom att ålägga social- och omsorgsnämnden att begränsa verksamheten till vad som rymdes inom

tilldelad budgetram urståndsatte landstingsmötet social- och omsorgsnämnden att fullgöra alla de uppgifter som omsorgslagen ålade nämnden. Den intresseavvägning som 24 kap 6 § brottsbalken förutsätter lämnar visserligen rum för skilda bedömningar men enligt min mening väger det över till förmån för objektiv straffrihet i det aktuella fallet.

10 Avslutande synpunkter

Ur den enskildes synvinkel ter sig situationen djupt otillfredsställande. Länsrättsdomarna har fått vänta i åratal på verkställighet. Jag gör den bedömningen att det i nuvarande läge med kommunalt skattestopp inte skulle hjälpa med verkställighet genom kronofogdemyndighet. Landstingskommunen kan inte trolla fram pengar och kronofogdemyndigheten skulle bli tvungen att ta detta i beaktande när tid utmäts för en verkställighet i ett förgörandeföreläggande. Enda möjligheten att snabba upp tillhandahållandet av gruppbostäder i Kalmar län, som tyngs mer än det flesta andra landsting av skyldigheterna enligt omsorgslagen, torde vara att gå in med särskilt statligt stöd.

Den gjorde genomgången visar enligt min mening att domstolsprövningen i omsorgsmål inte med nuvarande ordning fungerar på ett tillfredsställande sätt. Anledningen härtill torde främst vara att söka däri att en förvaltningsdomstol av hävd inte anser sig böra gå in på någon prövning av frågor om domarnas verkställighet. Det förutsätts vara en uppgift för lagstiftaren inte för domstolarna att reglera det som skall följa på meddelandet av en dom. När en förvaltningsdomstol beslutar om omhändertagande eller tvångsvård har domstolen inte att tillägga direktiv om hur domen skall verkställas om lagen inte gett domstolen några befogenheter eller ålagt domstolen några uppgifter i detta hänseende. Omsorgslagen kommer snart att gå upp i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Inte heller denna lag innehåller emellertid något som gör förvaltningsdomstolarna befogade eller skyldiga att, när dom meddelas som berättigar den enskilde till en insats för särskilt stöd eller särskild service enligt lagen, som nämnden vägrat honom, ge några föreskrifter om verkställigheten härav. Också en dom enligt den nya lagen kan därför bli hängande i luften på samma sätt som domarna enligt omsorgslagen med enda möjlighet för den enskilde att ansöka om verkställighet hos kronofogdemyndigheten. Den barocka konsekvensen blir att kronofogdemyndigheterna och de allmänna domstolarna, inte förvaltningsdomstolarna, kommer att få till uppgift att utforma praxis i fråga om verkställigheten. I förarbetena till 27 § i den nya lagen uttalas (prop 1992/93:159 s. 189) att, om den enskilde över-

klagar ett avslagsbeslut avseende rätt till insats, skall domstolen avgöra om rätt till den begärda insatsen föreligger. Om sådan rätt föreligger, kan domstolen förplikta den ansvarige huvudmannen att tillhandahålla insatsen eller visa målet åter till den ansvarige huvudmannen. Det torde normalt inte finnas anledning för domstolen att vid bifall till överklagandet gå närmare in på utformningen av den avsedda stödinsatsen. Det ankommer i första hand i stället på vederbörande nämnd att bestämma det närmare innehållet i stödinsatsen. Resonemanget är helt överensstämmande med det som departementschefen och lagrådet förde i förarbetena till omsorgslagen. Dock utgick man där ifrån att det normala skulle bli att domstolen i sin dom förklarade den enskilde berättigad till insatsen och återförvisade målet till den ansvarige huvudmannen. Att utforma insatsen och att verkställa en domstols berättigande dom är emellertid två skilda saker. Utformningen förutsätter verkställighet inte tvärtom. Enligt min mening måste, för att den enskilde skall få ett effektivt rättsskydd, i 27 § nya lagen tilläggas att länsrätten vid sin prövning av ett överklagat beslut om insatser för en enskild enligt 9 § skall pröva inte bara frågan om den enskildes rätt till ifrågavarande insats utan också, om länsrätten finner att den enskilde har sådan rätt, hur snart och på vad sätt denna rätt skall förverkligas. Vidgas på detta sätt domstolsprövningen i ett mål om insatser, kommer prövningen av verkställighetsfrågorna i första hand att äga rum hos förvaltningsdomstolarna och kronofogdemyndigheternas och de allmänna domstolarnas uppgift blir bara att fungera som en yttersta garanti för verkställigheten.

Käll- och litteraturförteckning

Utredningsdirektiv

Dir. 1986:15
Dir. 1989:22
Dir. 1989:52
Dir. 1990:27
Dir. 1991:50
Dir. 1991:121

Offentliga utredningar

SOU 1971:84 Kommunal kompetens
SOU 1974:99 Enhetlig kommunallag
SOU 1982:41 Överklagande av kommunala beslut
SOU 1985:29 Principer för ny kommunallag
SOU 1989:64 Kommunalbot
SOU 1989:108 Förtroendevalda på 90-talet
SOU 1990:19 Handikapp och välfärd?-En lägesrapport
SOU 1990:124 Ny kommunallag
SOU 1991:46 Handikapp, välfärd, rättvisa
SOU 1992:52 Ett samhälle för alla
SOU 1992 73 Välfärd och valfrihet-service, stöd och vård för psykiskt störda
SOU 1992 61 Ett reformerat åklagarväsende
SOU 1993:16 Nya villkor för ekonomi och politik-ekonomikommissionens förslag
SOU 1993:55 Det allmännas skadeståndsansvar
SOU 1993:21 Ökat personval

Ds C 1988:16 Ny lag om kommuner och landsting
Ds 1990:62 Remissyttranden över betänkandet (SOU 1989:64) Kommunalbot
Ds 1992:67 Länsstyrelserna och socialtjänsten-tillsyn och uppföljning under utveckling

Propositioner

Prop. 1975/76:187	om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m.
Prop. 1979/80:1	om socialtjänsten
Prop. 1980/81:8	om utsökningsbalk
Prop. 1984/85:176	om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl.
Prop. 1988/89:119	om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse
Prop. 1990/91:117	om ny kommunallag
Prop. 1992/93:159	om stöd och service till vissa funktionshindrade
Prop. 1993/94:11	om utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet

Litteratur

Bramstång G (utg.), Kommunalrätt i utveckling, 1988

Christensen B, Den kommunale revision i de nordiske lande og forholdet till den statlige revision, Nordisk Administrativt Tidskrift 1980 s. 80

Gregow T, Utsökningsrätt, 2:a uppl., 1990

Hannus A, Den nya kommunallagen, 2:a uppl., utg. av Finlands svenska kommunförbund, Hangö 1982

Hellners T-Malmqvist B, Förvaltningslagen med kommentarer, 3:e uppl., 1993

Holmberg S, Sociala rättigheter-mål och medel, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1990 s. 190

Kaijser F-Riberdahl C, Kommunallagarna II, 6:e uppl., 1983 (cit. Kommunallagarna II)

Lavin R, Inhibition i förvaltningsprocessen, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1993 s.1

Lavin R, Offentligrättsligt vite I, 1978

Lavin R, Offentligrättsligt vite II, 1980

Lavin R, Viteslagstiftningen-en kommentar, 1989

Lindquist U-Losman S, 1991 års kommunallagen handbok, 1991

Marcusson L, Mot en ny kommunalrätt, om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet,1992

Nordström C, Politiskt ansvar, vad är det?, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1980 s. 1

Paulsson I-Riberdahl C, Den kommunala självstyrelsen och lagen, 1991

Paulsson I-Riberdahl-Westerling P, Den nya kommunallagen-kommentarer och praxis, 1993 (cit. Paulsson m.fl.)

Petersén L, Biståndsrätten i rättspraxis-analys och konsekvenser i ett kommunalt perspektiv, Svenska Kommunförbundet 1990

Pettersson O-Söderlind D, Förvaltningspolitik, 2:a uppl., 1993
Petrén G-Ragnemalm H, Sveriges grundlagar, 12:e uppl. 1980
Ragnemalm H, Förvaltningsprocessens grunder, 7:e uppl., 1992
Riberdahl C, De förtroendevaldas politiska och juridiska ansvar, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1979 s. 119
Riberdahl C, Den svenska och finska kommunallagen-några jämförelsepunkter, Nordisk Administrativt Tidskrift 1978 s. 167
Riberdahl C, Kommunernas kreditvärdighet från rättsliga aspekter, Svensk Juristtidning 1992 s. 209
Riberdahl C, Något om kommunalt "domstolstrots", Förvaltningsrättslig Tidskrift 1986 s. 103
Riberdahl C, Några rättsliga aspekter på kommunal revision, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1981 s. 207
Riberdahl C, Rättighetslagar och kommunal självstyrelse, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1993 s. 153
Riberdahl C, Tradition och förnyelse i kommunallagstiftningen, s. 185 i Festskrift tillägnad Håkan Strömberg, 1992
Sterzel F (red.), Kommunerna på 90-talet, Rättsfondens skriftserie nr 28, 1993
Strömberg H, Allmän förvaltningsrätt, 16:e uppl., 1992
Strömberg H, Kommunalrätt, 14:e uppl., 1992
Strömberg H, Speciell förvaltningsrätt, 11:e uppl., 1992
Sundberg H, Kommunalrätt, saml. uppl., 1964
Wennergren B, Handläggning, 17:e uppl., 1992

Svenska Kommunförbundet, Nytt revisionsreglemente, cirkulär 1991:183
Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, Kommunal revision-vägledande principer, 1992

KUNGL. BIBL.
1993 : 12 : 30
STOCKHOLM

KUNGL. BIBL.
1993-12-30
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
   – Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.
   Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
    – kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
28. Bankstödsnämnden. Fi.
29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
32. Ny anställningsskyddslag. A.
33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
34. Förarprövare. K.
35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
36. Lag om totalförsvarsplikt. Fö.
37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
38. Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. S.
39. En gräns för filmcensuren. Ku.
40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
42. Försvarets högskolor. Fö.
43. Politik mot arbetslöshet. A.
44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. C.
46. Vissa kyrkofrågor. C.
47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. C.
49. Ett år med betalningsansvar. S.
50. Serveringsbestämmelser. S.
51. Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. M.
52. Ersättning vid arbetslöshet. A.
53. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
54. Utvisning på grund av brott. Ku.
55. Det allmännas skadeståndsansvar. Ju.
56. Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. UD.
57. Beskattning av fastigheter, del I
    – Schablonintäkt eller fastighetsskatt? Fi.
58. Effektivare ledning i statliga myndigheter. Fi.
59. Ny marknadsföringslag. C.
60. Polisens rättsliga befogenheter. Ju.
61. Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. S.
62. Rättssäkerheten vid beskattningen. Fi.
63. Person och parti – Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personval (SOU 1993:21). Ju.
64. Frågor för folkbildningen. U.
65. Handlingsplan mot buller.
    Handlingsplan mot buller. Bilagedel. M.
66. Lag om införande av miljöbalken. M.
67. Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. M.
68. Elkonkurrens med nätmonopol. N.
69. Revisorerna och EG. N.
70. Strategi för småföretagsutveckling. N.
71. Organisationernas bidrag. C.

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

72. Att inhämta synpunkter från medborgarna - Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. C.
73. Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. C.
74. Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. C.
75. Vissa mervärdeskattefrågor II, - offentlig verksamhet m.m. Fi.
76. Verkställighet av fängelsestraff. Ju.
77. Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd.C.
78. Miljöskadeförsäkringen i framtiden. M.
79. Handel och miljö - mot en hållbar spelplan. M.
80. Statsförvaltningen och EG. Ju.
81. Översyn av arbetsmiljölagen. A.
82. Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. S.
83. Statistik och integritet, del 1 - Skydd för uppgifter till den statliga statistiken m.m. Fi.
84. Innovationer för Sverige. N.
85. Ursprung och utbildning - social snedrekrytering till högre studier. U.
86. Amningsvänliga sjukhus - för att skydda, stödja och främja amning. S.
87. Beredskapslagring av olja. N.
88. Produktsäkerhetslagen och EG. C.
89. Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande. Fö.
90. Lokal demokrati i utveckling. C.
91. Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete. - En kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag. S.
92. Den centrala polisorganisationen. Ju.
93. Vårdens svåra val. S.
94. Anpassad kontroll av byggandet. M.
95. Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret. Fö.
96. Förändringar i lönegarantisystemet. A.
97. Västsverige och Skåne - regioner i förändring. C.
98. Partnerskap. Ju.
99. Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag. M.
100. Free and Fair elections - and beyond. UD.
101. Lag om totalförsvarsplikt. Följdändringarna. Fö.
102. Kvalitet och dynamik. Förslag från Resursberedningen rörande statsmakternas resurstilldelning till grundläggande högskoleutbildning samt forskning och forskarutbildning. U.
103 Svenskt fiske. Jo.
104. Stabilisering av bostadskreditmarknaden. Fi.
105. Monopolkontroll på en avreglerad elmarknad. N.
106. Läkemedel och kompetens. S.
107. Statistik över finansiella marknader. Fi.
108. Försäkringsrörelse i förändring 2. Fi.
109. Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots. C.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]
Det allmännas skadeståndsansvar. [55]
Polisens rättsliga befogenheter. [60]
Person och parti – Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande
Ökat personval (SOU 1993:21). [63]
Verkställighet av fängelsestraff. [76]
Statsförvaltningen och EG. [80]
Den centrala polisorganisationen. [92]
Partnerskap. [98]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]
Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. [56]
Free and Fair elections – and beyond. [100]

Försvarsdepartementet

Lag om totalförsvarsplikt. [36]
Försvarets högskolor. [42]
Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande. [89]
Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret. [95]
Lag om totalförsvarsplikt. Följdändringarna. [101]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. [38]
Ett år med betalningsansvar. [49]
Serveringsbestämmelser. [50]
Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. [61]
Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. [82]
Amningsvänliga sjukhus – för att skydda, stödja och främja amning. [86]
Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete. – En kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag. [91]
Vårdens svåra val. [93]
Läkemedel och kompetens. [106]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förarprövare. [34]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]
Kostnadsutjämning mellan kommuner. [53]
Beskattning av fastigheter, del I
– Schablonintäkt eller fastighetsskatt? [57]
Effektivare ledning i statliga myndigheter. [58]
Rättssäkerheten vid beskattningen. [62]
Vissa mervärdeskattefrågor II, – offentlig verksamhet m.m. [75]
Statistik och integritet, del 1 – Skydd för uppgifter till den statliga statistiken m.m. [83]
Stabilisering av bostadskreditmarknaden. [104]
Statistik över finansiella marknader. [107]
Försäkringsrörelse i förändring 2. [108]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]
Frågor för folkbildningen. [64]
Ursprung och utbildning – social snedrekrytering till högre studier. [85]
Kvalitet och dynamik. Förslag från Resursberedningen rörande statsmakternas resurstilldelning till grundläggande högskoleutbildning samt forskning och forskarutbildning. [102]

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]
Svenskt fiske. [103]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny anställningsskyddslag. [32]
Politik mot arbetslöshet. [43]
Ersättning vid arbetslöshet. [53]
Översyn av arbetsmiljölagen. [81]
Förändringar i lönegarantisystemet. [96]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
Utlänningslagen – en partiell översyn. [24]
En gräns för filmcensuren. [39]
Utvisning på grund av brott. [54]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]
Elkonkurrens med nätmonopol. [68]
Revisorerna och EG. [69]
Strategi för småföretagsutveckling. [70]
Innovationer för Sverige. [84]
Beredskapslagring av olja. [87]
Monopolkontroll på en avreglerad elmarknad. [105]

Civildepartementet

Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. [45]
Vissa kyrkofrågor. [46]
Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]
Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. [48]
Ny marknadsföringslag. [59]
Organisationernas bidrag. [71]
Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. [72]
Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. [73]
Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. [74]
Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd. [77]
Produktsäkerhetslagen och EG. [88]
Lokal demokrati i utveckling. [90]
Västsverige och Skåne – regioner i förändring. [97]
Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots. [109]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]
Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. [51]
Handlingsplan mot buller.
Handlingsplan mot buller. Bilagedel. [65]
Lag om införande av miljöbalken. [66]
Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. [67]
Miljöskadeförsäkringen i framtiden. [78]
Handel och miljö – mot en hållbar spelplan. [79]
Anpassad kontroll av byggandet. [94]
Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag. [99]