



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Frida Nilsson

Kommunalt domstolstrots
– konflikten mellan kommunal
självstyrelse och legalitetsprincipen

Examensarbete
20 poäng

Offentlig rätt

Handledare
Bengt Lundell

Vårterminen 2005

Innehåll

SAMMANFATTNING	5
FÖRORD	6
FÖRKORTNINGAR	7
1 INLEDNING	8
1.1 Introduktion till ämnet	8
1.2 Syfte och avgränsningar	8
1.3 Disposition	9
1.4 Metod och material	9
2 STYRNING OCH KONTROLL AV KOMMUNERNA	10
2.1 Styrningsmedel	10
2.2 Styrningens precision	12
2.3 Kontrollmedel	12
2.3.1 Syftet med kontrollen	13
2.3.2 Kontrollens form	13
3 KOMMUNAL SJÄLVSTYRELSE OCH LEGALITETSPRINCIPEN	14
3.1 Inledning	14
3.2 Vad är en kommun?	14
3.3 Kommunal självstyrelse och legalitetsprincipen – en otydlig grundlag	15
3.4 Historik –kommunal självstyrelsens framväxt	16
3.5 Subsidiaritet och decentralisering –grundläggande principer	19
3.5.1 Nationella betänkanden och principer	19
3.5.2 EU-rätten: Subsidiaritetsprincipen	20
3.5.3 Internationella konventioner	22
3.6 Kommunal kompetens idag	23
3.6.1 Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade	25
3.6.2 Socialtjänstlagen 4 kap. 1 §	26

3.7	Finansieringsprincipen – kommunernas ekonomi	27
3.8	En fungerande ansvarsfördelning	27
3.9	Sammanfattning	28
4	KOMMUNERNAS DOMSTOLSTROTS	30
4.1	Begreppet kommunalt domstolstrots	30
4.2	Utvecklingen av lagstiftningen mot kommunalt domstolstrots	30
4.2.1	SOU 1989:64 Kommunalbot	30
4.2.2	SOU 1993:109 Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots	31
4.2.3	Ds 1995:27 Kommunalt domstolstrots och vitesansvar	31
4.2.4	SOU 1999:21 Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av funktionshindrade	32
4.2.5	Prop. 1999/2000:79 Från patient till medborgare –en nationell handlingsplan för handikappolitiken	32
4.2.6	Ds 2000:53 Kommunalt domstolstrots	33
4.2.7	Prop. 2001/2002:122 Åtgärder mot kommunalt domstolstrots	34
4.2.8	SOU 2004:118 Beviljats men inte fått	35
4.3	Sammanfattning	36
5	KONTROLLORGANEN – SANKTIONER OCH KONTROLL I EMPIRIN	38
5.1	Tillsyn	38
5.1.1	Socialstyrelsens tillsyn	38
5.1.2	Tillsynen från länsstyrelserna	39
5.1.3	JO:s tillsyn	40
5.1.4	Riksrevisionen	41
5.2	Domstolarnas kontroll	41
5.2.1	Förvaltningsbesvär	42
5.2.2	Straffrättsligt ansvar – tjänstefel	42
5.2.3	Skadestånd	43
5.2.4	Arbetsrätten och dess sanktioner	43
5.2.5	Verkställighet i enlighet med utsökningsbalken	43
5.3	Kommunernas interna kontroll	44
5.3.1	Intern laglighetsprövning	44
5.3.2	Politisk självsanering	44
5.3.3	Kommunal revision	45
5.4	Sammanfattning	45
6	KOMMENTARER OCH SLUTLIG ANALYS	47
6.1	Inledning	47
6.2	Konflikten mellan legalitetsprincipen och kommunal självstyrelse	47

6.3 Åtgärder mot kommunalt domstolstrots –sanktioner eller andra lösningar? 48

LITTERATURFÖRTECKNING 51

Sammanfattning

Det kommunala självstyret är historiskt starkt förankrat i det svenska samhället. I 1862 års kommunalförordningar erhöll kommunerna mer makt och självbestämmande. Flera indelningsreformer ökade möjligheterna för kommunerna att klara det ekonomiska ansvar som det innebär att ansvara för det sociala skydds nätet. Kommunerna gavs också möjlighet att själva bestämma över sin nämndorganisation, att samarbeta över kommungränserna genom gemensamma nämnder och möjlighet att driva kommunala bolag. Vad det kommunala självstyret idag rent praktiskt innebär och vilka uppgifter som skall omfattas av det kommunala självstyret är föränderligt pga. en från lagstiftaren medvetet vag formulering i grundlagen (RF 1 kap. 1 §).

Staten använder för socialtjänstlagen (2001:453) 4 kap 1 § och LSS (1993:387) en detaljerad form av regelstyrning mot kommunerna. Rättighetslagstiftningen innebär att enskilda har givits en möjlighet att utkräva specifika rättigheter i domstol. Sedan handikappreformen 1993 och förtydligandet från statens sida om vad försörjningsstödet innebär, har kostnaderna för kommunerna ökat. Kommunerna hävdar att de behandlas styvmoderligt av staten med ständiga avsteg från finansieringsprincipen (principen om att kommuner och landsting skall erhålla kompensation för de ekonomiska bördor som de får av staten) och att uppgifterna som lagts på dem är mycket betungande. Resursbrist är en vanlig förklaring från kommunerna till varför de inte verkställer domstolarnas gynnande beslut eller varför kommunerna inte verkställer egna beslut på LSS området och beträffande försörjningsstödet. Trots ett flertal utredningar om det kommunala domstolstrotset och ett flertal sanktionsmöjligheter kvarstår problematiken.

Utgångspunkten i samhället måste vara att den offentliga makten, inklusive kommunerna, själva följer de regler som finns och de avgöranden som tas av våra domstolar. Legalitetsprincipen måste följas. Socialtjänst-, - och handikapplagstiftningen är inte förhandlingsbara rättigheter. Samtidigt måste staten följa finansieringsprincipen och bättre metoder måste framtas för beräkningar av de reella kostnaderna på området. Tillsynen och samordningen från länsstyrelsen måste öka. På sikt behöver uppgiftsfördelningen ses över och ansvaret behöver renodlas för verksamheterna.

Förord

Tack till Björn för all support alla de dagar när jag inte log och rullade sten samtidigt.
Tack till Bengt Lundell för stöd och hjälp att hitta rätt väg i skrivandet av uppsatsen.

Stockholm den 8 augusti 2005.

Frida Nilsson

Förkortningar

BrB	Brottsbalken (1962:700)
CLRAE	Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
Fi	Finansdepartementet
Ds	Departementsserien
HD	Högsta domstolen
HO	Handikappombudsmannen
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
HSVN	Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd
IndelnL	Lag (1979:411) om Sveriges indelning i kommuner och landsting
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
KL	Kommunallagen (1991:900)
KU	Konstitutionsutskottet
LAS	Lagen (1982:80) om anställningsskydd
LSS	Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
Prop.	Proposition
RF	Regeringsform (1974:152)
RiR	Riksrevisionen
rskr	Riksdagskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SKL	Sveriges kommuner och landsting
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SFS	Svensk författningssamling
UB	Utsökningsbalk (1981:774)

1 Inledning

1.1 Introduktion till ämnet

Förhållandet mellan den svenska staten och de svenska kommunerna är fyllt av konflikter. De svenska kommunerna har utvecklats från underställningsinstitut, kommunsammanslagningar och målstyrning till dagens självstyrande kommuner som har beskattningsrätt och grundlagsskyddat självstyre. Trenden genom 70- och 80-talen var en genomgående decentralisering då den kommunala självstyrelsen stärktes, målstyrningen ökade och de lokala demokratiidealerna lyftes fram. Under slutet på 80-talet och under 90-talet uppmärksammades flera problem med decentraliseringen. Stora brister vid implementeringen av de ramlagar som stiftats uppmärksammades. När en kommunmedlem överklagade ett kommunalt taget beslut i domstol och domstolen gav kommunmedlemmen rätt underlät kommunerna att verkställa domen. Fenomenet brukar kallas domstolstrots.

Kritiken som riktas mot kommunerna besvaras med argument om kommunernas rätt till självbestämmande och att staten genom rättighetslagstiftningen begränsat kommunernas rätt till självstyre. Kommunerna skyller också på resursbrist, något som är en högst reell omständighet i tider av dålig ekonomisk tillväxt. Staten, i sin förlängning genom ombudsmän och domstolar, menar i sin tur att kommunerna måste följa den grundlagsbefästa legalitetsprincipen eftersom kommunerna utövar offentlig makt under lagarna och att kommunerna borde följa och respektera ett domstolsavgörande. En tydlig konflikt föreligger alltså i RF 1 kap. 1 § mellan legalitetsprincipen uttryckt i rättighetslagstiftningen och principen om kommunal självstyrelse. Sverige har också erkänt principen om kommunal självstyrelse i internationella konventioner (Europarådets konvention om kommunalt självstyre) och med medlemskapet i EU. Staten har tillsatt ett flertal utredningar sedan 1989 för att försöka finna lämpliga åtgärder för att lösa problemet med kommunalt domstolstrots.

1.2 Syfte och avgränsningar

Jag har ambitionen i denna uppsats att försöka belysa problemen med den svåra balansgången mellan kommunalt självstyre och de rättigheter som enskilda har lagligen i enlighet med socialtjänst- och handikapplagstiftningen – specifikt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen (2001:453) 4 kap 1 §.

Jag kommer inte att belysa LSS och försörjningsstödet materiellt på ett djupgående sätt. Då uppsatsen behandlar SoL och LSS kommer jag att fokusera på den kommunala kompetensen i speciallagstiftningen och inte vidare nämna den allmänna kompetensen eller särlagarna. I uppsatsen har jag arbetat för att försöka belysa följande frågeställningar:

- Vari ligger konflikten mellan legalitetsprincipen och kommunalt självstyre?
- Vilka åtgärder finns att tillgå mot det kommunala domstolstrotset? Är sanktioner lösningen eller finns det bättre lösningar?

1.3 Disposition

I kapitel två presenteras de styrnings- och kontrollmodeller som staten har för att styra och kontrollera kommunerna. För att beskriva styrformer och kontrollformer har jag valt att använda mig av en version av Lundquists analysredskap.

I kapitel tre redogör jag för kommunal självstyrelse och konflikten mellan kommunal självstyrelse och legalitetsprincipen. Jag redogör också för kommunal självstyrelsens historik och kommunernas ekonomiska premisser. Jag beskriver också de principer och teoretiska grundvärderingar som ligger bakom principen om kommunal självstyrelse på ett nationellt och internationellt plan. Jag redogör också för de juridiska premisser som kringgärdar kommunal självstyrelse och de krav som SoL 4 kap. 1 § och LSS ställer på kommunerna materiellt sett.

I kapitel fyra redogör jag för de definitioner som finns av det kommunala domstolstrotset och hur man via kommittéer och utredningar försökt belysa och åtgärda problemen samt vilka lagändringar dessa utredningar lett fram till.

I kapitel fem redovisar jag alla de kontrollinstanser och sanktionsmöjligheter staten har för att komma åt ”trotsiga” kommuner. I detta kapitel redogör jag på ett mer empiriskt vis hur staten kan kontrollera och sanktionera det kommunala domstolstrotset

I det avslutande sjätte kapitlet kommer jag att diskutera de fakta jag fört fram i uppsatsen.

1.4 Metod och material

I kapitel två beskriver jag statens styrning och kontroll av kommunerna. Med hjälp av Lundquists analysmodell bildar jag en teoretisk bas som jag sedan använder som redskap för att beskriva styrningen av kommunerna empiriskt. Jag har i kapitel två till fem använt mig av en deskriptiv analytisk metod, med vilken jag försöker beskriva de bakomliggande rättsliga strukturerna till förhållandet mellan stat och kommun. Jag försöker sedan i kapitel sex att diskutera de problem jag lyft fram och vad som kan göras för att åtgärda dem. Här sammanfattar jag de tidigare framställningarna och använder en analytisk metod för att lyfta fram och dra några slutsatser om framställda fakta.

Jag har studerat lagtext, förarbeten och doktrin i mitt skrivande. Jag har även använt en del elektroniska källor, exempelvis Karnovs databas, Sveriges regerings hemsida och EU:s hemsida. Vidare har jag studerat relevant lagtext och relevanta förarbeten. Förutom det offentliga trycket har jag främst haft hjälp av Wiweka Warnling-Nereps ”Kommunernas lag- och domstolstrots” Lennart Lundquists ”Förvaltning, stat och samhälle”, Agne Gustafssons ”Kommunal självstyre” samt Alf Bohlins ”Kommunalrättens grunder”.

2 Styrning och kontroll av kommunerna

2.1 Styrningsmedel

Jag ska i detta kapitel försöka beskriva vilka medel staten har för att styra kommunerna. Jag ämnar i kapitlet först använda mig av Lundquists teoretiska modell som kan användas för att definiera vissa idealtyper av styrningsmetoder.¹ Därefter beskriver jag hur styrningen är anpassad beträffande försörjningsstödet och LSS-verksamheten.

Vad menas egentligen med begreppet styrning? Westerståhl definierar:

”Det som kännetecknar styrningen är i första hand att den uppbärs av en medveten strävan att påverka, i detta fall en strävan från statliga organs sida att påverka kommunerna. Om däremot ett statligt organs agerande får andra icke avsedda följder, är det knappast lämpligt att kalla detta för styrning.”²

Det finns många sätt att försöka kategorisera styrningsmetoder. Lundquist delar in styrningsformerna i *direkt* och *indirekt* styrning. Den direkta styrningen är tydlig och anger vad man vill åstadkomma, exempelvis genom en bestämmelse om socialbidragets miniminivåer. Indirekt styrning lämnar större utrymme för förvaltningens egna beslut, exempelvis genom anslag för ett speciellt projekt. Lundquist menar vidare att man kan skilja mellan *specifik* och *generell* styrning. Specifik styrning avser ett enda fall, en *order*, exempelvis att B. Persson skall erhålla särskilt boende på Persikovägen 2. Generell styrning, menar Lundquist, avser en generell tolkning av alla förvaltningsåtgärder, exempelvis att alla med en viss typ av handikapp ska ha rätt till ett särskilt gruppboende. Den generella styrningen fungerar alltså mer som en *regel*.

Orderstyrning innebär att förvaltningen styrs specifikt och direkt vid bedömningen av ett speciellt fall. Enskilda ministrar eller inte ens regeringen har någon direkt rätt att ge order till förvaltningen om hur de ska handha ett specifikt ärende i enlighet med RF 11 kap 7 §.³

Med *regelstyrning* menar Lundquist att staten kan styra kommunerna genom grundlagar och den vanliga lagstiftningen och även genom regeringens förordningsmakt. Regelstyrningen är direkt och generell. Specifikt styrs kommunerna av LSS och SoL 4 kap. 1 §. LSS lagstiftningen är ett exempel på direkt regelstyrning då lagen är formulerad som en rättighetslag. Förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade behandlar praktiska detaljer som personalens utbildning på hem för korttidsboende och utformningen av ansökan om att driva enskild verksamhet.

¹ Lundquist, 1992, s 80.

² Westerståhl, 1986, s 49.

³ Lundquist, 1992, s 80.

Bemyndigandet till förordningen är ett sk. verkställighetsbemyndigande.⁴ Verkställighetsföreskrifter är sådana föreskrifter som i materiellt hänseende ”fyller ut” en lag utan att tillföra något nytt. Av naturliga skäl tillför alltså varken förordningen och föreskrifterna som baseras på förordningen något nytt i styrningen av LSS området utan preciserar endast lagen med administrativa detaljer (RF 8 kap. 13 § 1p.) Det f.d. riksförsäkringsverkets har dessutom tidigare agerat normgivningsmyndighet och föreskrivit regler om handikapplagstiftningen som är bindande för försäkringskassorna angående utbetalningar. Beslut grundade på riksförsäkringsverkets föreskrifter kan överklagas till länsrätt och kan på så vis bidra till vägledande praxis.⁵

Beträffande försörjningsstödet i enlighet med 4 kap. 1 § SoL har Socialstyrelsen här också fått ett visst bemyndigande att förtydliga lagstiftningen. I socialtjänstförordningen (2001:937) återfinnes i åttonde kapitlet bemyndigandet för socialstyrelsen att föreskriva regler. Regeringens förordning beskriver visserligen tydligt riksnormen, men socialstyrelsen har utkommit med vissa allmänna råd, exempelvis SOSFS 2003:5. De allmänna råden är dock inte juridiskt bindande för kommunerna och kan precis som de allmänna råden på LSS området beskrivas som en typ av informationsstyrning. (se nedan)

Anslagsstyrning är en indirekt styrningsform som innebär att staten ger ett finansiellt anslag till förvaltningen för att denna ska kunna utföra verksamheten inom ett område. Anslagsstyrningen kan vara både specifik – för exempelvis ett projekt som man vill prioritera, eller generell – då man låter förvaltningen själv styra över hur man vill bäst använda medlen.⁶ Statens bestämmelser om utjämning mellan kommuner är en typ av anslagsstyrning. Endast ca. 2/3 av kommunernas intäkter som kommer från den egna beskattningen (se nedan). Resterande intäkter består exempelvis av statsbidrag som är en typ av anslagsstyrning.

Rekryteringsstyrningen, som är en indirekt styrningsform, kan vara både specifik och generell. Generell rekryteringsstyrning är exempelvis de krav man uppställer för sjukgymnaster som verkar i den kommunala sektorn för att de skall erhålla legitimering. Specifik rekryteringsstyrning kan vara regeringens rekrytering av en chef för ett statligt verk. Chefen kan sedan påverka kommunerna i sitt värv.⁷

Organisationsstyrning är benämningen på de procedurer och organisatoriska roller som förvaltningen ges i ett samhälle. Organisationsstyrning kan exempelvis vara tillsättandet av en kommission för att komma till rätta med problemet med kommunalt domstolstrots.⁸ Organisationsstyrningen har också en viktig roll för kommunerna exempelvis genom den kommunala nämndreformen genom att kommunerna får organiseras friare.

Informationsstyrning är något av styrningsformernas slasktratt. Begreppet kan användas exempelvis om ett statsråd som i en intervju ger uttryck för en viss ståndpunkt i en fråga, eller etikkurser för systembolagets anställda.⁹ Förutom de föreskrifter

⁴ Ds 1998:43 s 47.

⁵ RiR 2004:7 s 36.

⁶ Lundquist, 1992, s 80.

⁷ Lundquist, 1992, s 80.

⁸ Lundquist, 1992, s 80.

⁹ Lundquist, 1992, s 80.

exempelvis Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket beslutar om beslutas också om sk. allmänna råd. De allmänna råden är inte juridisk bindande, men innehåller tydliga rekommendationer om hur man skall implementera och tolka lagen.¹⁰ 1994, när LSS började gälla, gav Socialstyrelsen ut allmänna råd för att hjälpa sjukvården och kommunerna att använda den nya lagen på ett korrekt sätt. Allmänna råd kan betraktas som en form av informationsstyrning. Vissa kompletterande råd om personlig assistans och bostäder har föreskrivits senare.

2.2 Styrningens precision

Lundquist tar upp ytterligare en dimension av styrningen, dess *precision*. Vid en låg grad av precision kan man tala om ramstyrning, exempelvis ramlagstiftning så som socialtjänstlagen. Stort utrymme lämnas då till förvaltningen att själv att ta beslut i lagstiftning som formulerats vagt i termer som ”skälig” och ”rimlig”. Poängen med denna uppgiftsfördelning är att förvaltningen, som besitter fördjupad kunskap och innehar tid, ska kunna ta beslut i spörsmål som är både detaljerade och komplexa. I socialtjänstens fall kompletteras dock SoL av socialtjänstförordningen samt föreskrifter från Socialstyrelsen för att förtydliga statens styrning av kommunerna. Lagstiftaren har beträffande 4 kap. 1 § SoL om försörjningsstödet och på LSS-området velat framhålla dessa områden som *prioriterade områden* som skall få speciellt tydliga regler och utkrävbarhet för enskilda kommunmedlemmar. Styrningen i detta fall blir alltså mycket precis.

2.3 Kontrollmedel

Hur kan man från statlig nivå följa upp och utvärdera att styrningen av kommunerna fungerar? För att på ett mer greppbart sätt kunna analysera de kontrollmöjligheter som står till statens förfogande har jag valt att använda mig av Lundquists analysinstrument på ett något modifierat vis.¹¹ På så vis skapar jag en teoretisk analysgrund för min framställning. Jag ämnar studera de organ som kontrollerar kommunerna med följande frågor som bas för min beskrivning av kontrollorganen.

1. Vad är *syftet* med kontrollen av kommunerna?
2. Vilken *form* av kontroll rör det sig om?

Jag vill poängtera att alla kontrollsyften och former är blandningar av nedanstående idealtyper och att ett ställningstagande kring vilken typ av kontroll det rör sig om eller vad syftet bakom den är svårt at avgöra. Frågeställningarna är sålunda mest

¹⁰ Exempelvis SOSFS 1996:9, 1996:17 och 2002:9.

¹¹ Lundquist 1992, s 241.

till för att skapa ett ramverk runt de instanser som kontrollerar kommunerna. Jag har medvetet valt att inte analysera kontrollens rationalitet, dvs. hur kontrollen är utformad, eller kontrollens reliabilitet, dvs. effekten av kontrollen.

2.3.1 Syftet med kontrollen

Syftet med att kontrollera förvaltningen kan variera. Lundquist menar att det vanligaste syftet är att kontrollorganet efterkontrollerar att styrningen verkligen implementeras tillförlitligt och får de avsedda effekterna. Lundquist kallar detta syfte för *instrumentella* syften. Efterkontrollen syftar också till inläring för förvaltningen.

Syftet bakom en kontroll kan också vara att *legitimera* verksamheten.

Medborgarna accepterar styrningen lättare om det finns möjligheter inte bara i förhand utan också i efterhand att kontrollera dess utformning.

Ett annat syfte kan vara att *disciplinera* tjänstemännen i förvaltningen.

Tjänstemännen vet att de kan bli kontrollerade och är därför mer noggranna i sin handläggning. Vissa sanktioner, exempelvis *tjänstefel*, är exempel på kontroll med ett bakomliggande disciplinsyfte.

Slutligen skriver Lundquist om *symboliska syften*. Maktavarna vill ev. skjuta upp ett ställningstagande eller förhindra verkställandet av ett beslut och startar då en utvärdering eller utredning. Medan denna pågår sker inget med ärendet och det kan, om man har tur, hända att det helt förlorar i aktualitet så man slipper att besluta i frågan.

2.3.2 Kontrollens form

Beträffande kontrollens form skiljer Lundquist på aktiv och passiv kontroll. Om kontrollen är aktiv innebär detta att myndigheten själv tar initiativ till kontrollen. Om kontrollen är passiv innebär det att medborgaren själv felanmäler förvaltningen och förvaltningen sedermera kontrolleras. Kontrollen kan också vara rutinmässig eller specifik. Rutinmässig passiv kontroll är exempelvis överklaganden till förvaltningsdomstolen, där den enskilda själv anmäler felet genom ett överklagande som sedan rutinmässigt kontrolleras av exempelvis länsrätten. Myndigheternas aktiva egna kontroll kan vara rutinmässig, exempelvis genom att myndigheterna kontrollerar den årliga revisionen eller kontrollen kan vara specifik exempelvis när JO tar upp ett specifikt fall för prövning. Sammanfattningsvis återfinns vi kontroll inom verksamheten, *internt*, eller kontroll genom yttre faktorer, *externt*. Kontrollinstrumenten torde kunna analyseras efter nedanstående modell:

Intern kontroll	Extern kontroll	
Kommunernas interna kontroll	Tillsyn från olika instanser	Domstolskontroll

Analysmodell för kontrollen av kommunerna

3 Kommunal självstyrelse och legalitetsprincipen

3.1 Inledning

Förhållandet mellan staten och kommunerna är komplext och stundvis spänt. Kommunerna har gått från att ha krav på sig att underställa varje beslut en statlig myndighet tar till att vara egna politiska institutioner med beskattningsrätt och ett självstyre som är skyddat i grundlagen. Staten har dock med olika medel försökt styra kommunerna för att exempelvis tillse att en större grad av likformighet i implementeringen av lagarna kunde tillgodoses. Lagstiftarens metod var framförallt att stifta sk. rättighetslagar, exempelvis LSS och SoL som förtydligade vilka rättigheter individerna hade till ekonomisk ersättning, vård och resurser. Enskilda fick nu en tydligare möjlighet att överklaga beslut som gått dem emot. Problemet uppstod när kommuner valde att inte verkställa domstolarnas beslut. Problemet uppmärksammades frekvent i media och utredningar tillsattes för att komma åt problemet. Kommunerna har genomgående beklagat sig över det tunga ansvar som lagts på dem i och med dessa förtydliganden av rättigheterna medan statens representanter menar att kommunerna måste följa den grundlagsbefästa legalitetsprincipen. Staten menar att eftersom kommunerna utövar offentlig makt under lagarna måste medborgarna kunna förvänta sig att kommunerna följer ett domstolsutslag, annars kommer tron på demokratin och det offentliga maktutövandet att urholkas.

Jag ska i detta kapitel försöka reda ut vad kommunal självstyrelse innebär konstitutionellt sett och vilket förhållande den kommunala självstyrelsen och legalitetsprincipen har till varandra samt vilka principer och värdegrunder som kommunal självstyrelse grundas på. Jag kommer också att lyfta fram den kommunala självstyrelsens historiska framväxt och hur den kommunala kompetensen beträffande LSS-området och försörjningsstödet i enlighet med SoL 4 kap. 1 § ser ut idag. Jag kommer också att redogöra för kommunernas ekonomiska situation och lyfta fram diskussionerna kring uppgiftsfördelningen.

3.2 Vad är en kommun?

Med en "kommun" menas en borgerlig primärkommun. Landstingen kallas för sekundärkommuner och varje län och primärkommunerna inom detta brukar utgöra ett landsting. I enlighet med RF 1 kap 7 § avses med kommuner både primärkommuner och landsting. Kommunerna är idag dels en juridisk person, dels ett kommunalt självstyrelseorgan och dels det geografiska området som utgör kommunen.

Kommunernas högsta beslutande organ kallas fullmäktige.¹² Kännetecknande för kommuner är att de:

- Är territoriellt avgränsade enheter för lokalt självstyre.
- Är offentligrättsliga juridiska personer och kan således ingå avtal och äga fast och lös egendom.
- Har obligatoriskt medlemskap.
- Har offentligrättsliga befogenheter, bl. a beskattningsrätt och avgiftsmakt. Kommunerna har viss förordningsmakt.¹³

3.3 Kommunal självstyrelse och legalitetsprincipen – en otydlig grundlag

Vad är egentligen kommunal självstyrelse? Begreppet finns inte tydligt definierat eller preciserat i varken regeringsformen eller kommunallagen. Man kan definiera det som en princip som anger *relationen mellan stat och kommun och som är avsedd att ge kommunerna en självständig och inom vissa gränser fri bestämmanderätt.*¹⁴ Gustafsson definierar begreppet så här: *”att lokala enheter ombesörjer kollektivt finansierade förvaltningsuppgifter, varvid kommunmedlemmarna har möjlighet att fatta beslut och direkt medverka i förvaltningsprocessen.”*¹⁵ Varken i regeringsformen eller i kommunallagen har lagstiftaren velat mer konkret ange innebörden av den kommunala självstyrelsen. Anledningen till det har varit att arbets- och befogenhetsfördelningen ska kunna förändras i takt med samhällsutvecklingen.¹⁶ De flesta verksamheter som står under kommunalt ansvar har varit kommunala ansvarsområden under en historiskt sett lång tid, exempelvis äldreomsorg, socialhjälp och skola. Flera avvägningar mellan fördelarna med lokalt styre och de centrala nationella intressen som är viktiga att ta tillvara har dock gjorts, så som likformighet i servicenivå mellan medborgarna och rättssäkerhet. På den lokala nivån finns oftast bättre kunskap om grundförutsättningarna i den egna kommunen. Ett lokalt väl förankrat självstyre ökar även den demokratiska skolningen för invånarna i kommunen.¹⁷

Under 70-talet stärktes den kommunala självstyrelsen avsevärt. Förvaltningspolitiken hade inneburit en kraftig decentralisering av uppgifter till kommuner och landsting. Många lagar hade ändrats från att vara mycket detaljreglerade till ramlagar. Lagstiftaren ville att besluten skulle tas på en så låg nivå som möjligt för att öka den demokratiska förankringen och för att man enklare skulle kunna ta hänsyn till lokala förhållanden.¹⁸ Den kommunala självstyrelsen grundlagsfästes genom den nya

¹² Gustafsson, 1996, s 11.

¹³ Gustafsson, 1996, s 12.

¹⁴ Bohlin, 1998, s 21.

¹⁵ Gustafsson, 1996, s 11.

¹⁶ Gustafsson, 1996, s 78.

¹⁷ SOU 1974:84 s 16.

¹⁸ Se kapitel 3.3.

regeringsformen från 1974, och nu återfinnes reglerna kring kommunernas rätt till självstyre i regeringsformen 1 kap 1 §:

”All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna.”

Grundlagsstödet för kommunal självstyrelse återfinnes i RF 1 kap 1 § och här återfinnes även *legalitetsprincipen*. Den offentliga makten utövas under lagarna, dvs. alla offentliga organ är bundna av grundlagen och andra lagar i sin verksamhet. Alla beslut tagna av förvaltningsmyndigheter har dock ej direkt stöd i lag. Besluten som tas skall fattas inom gränsen för myndighetens kompetens. Samtliga myndigheters beslut kan dock härleds bakåt genom ibland komplicerade normgivningskedjor som slutligen leder tillbaka till grundlagen och regeringsformen 1 kap. 1 §.

I enlighet med RF 8 kap 5 § är det riksdagen som genom lag bestämmer om ändringar i kommunindelningen, om grunderna för kommunernas organisation, skyldigheter, verksamhetsformer och beskattningsrätt. Denna paragraf visar på grunden till hur staten har möjlighet att genom lagstiftning styra kommunerna genom lagändringar och förtydliganden. Det är alltså de lagar som styr kommunerna som är de regler som anger ramen för den kommunala självstyrelsen. Det är med andra ord riksdagen, lagstiftaren, som sätter gränserna för den kommunala kompetensen. Det föreligger alltså en konflikt mellan legalitetsprincipen som kräver lagstöd i allt offentligt agerande och formuleringen om det kommunala självstyret som är otydligt formulerad. Sålunda kan inte kommunalt självstyre föreligga utan legalitetsprincipen som grundnorm.

3.4 Historik – kommunal självstyrelses framväxt

Lokal självstyrelse fanns redan före Ansgar, då byalag, härad och landskapstinget skötte vissa förvaltningsuppgifter och hade i viss mån dömande funktioner. Under medeltiden var det dock socknarna som skötte förvaltningen. Dessa hade som huvuduppgift att anställa präst och klockare, bygga och underhålla kyrkan och vårda kyrkans egendom. Under Gustav Vasa på 1500-talet fick socknen ansvar för folkundervisningen och omsorgen om de allra fattigaste. Sockenstämmorna, som leddes av kyrkoherden, var socknens beslutande organ och kyrkorådet fungerade som dess förvaltningsorgan. Successivt fick socknarna utökat ansvar, bland annat för väghållning, hälsovård och val av ledamöter till bondeståndet i riksdagen. Under Gustav Vasas regeringstid blev statsmakten starkare. Senare under stormaktstiden ersattes självstyrelsen till stor del av statlig länsförvaltning som reglerades i 1634 års regeringsform. Inte förrän under 1800-talets liberala strömningar i Europa började man ana en förstärkning av socknarnas betydelse, då socknarna förvandlades till en allmän medborgerlig sammanslutning med ökad betydelse för världsliga angelägenheter. 1817 års förordning om sockenstämma infördes majoritetsprincipen vid votering i stämman, något som stärkte socknen avsevärt. 1843 blev alla sockenstämmans förhandlingar offentliga. Man separerade de världsliga

och de kyrkliga angelägenheterna så att sockennämnden tog hand om de världsliga frågorna och kyrkorådet hade hand om de kyrkliga ärendena. Den viktigaste förändringen kom med 1862 års kommunalförordningar, som tillkom efter 1858 års kommunalkommittés betänkande. Betänkandet får anses väldigt framsynt, och det återknöt till en lokal självstyrelsetradition och var samtidigt aktuell i förhållande till den kontinentala debatten efter den franska revolutionen. Efter kommunalförordningarna fanns det fem olika kommuntyper. Dessa var städer, köpingar, landskommuner (samtliga borgerliga primärkommuner) och församlingar (kyrkliga primärkommuner). Man införde också landstingen som en sekundärkommun eller regionkommun.¹⁹

År 1863 fanns det 89 städer. Stadsfullmäktige var det beslutande organet, eller allmän rådstuga i de mindre städerna. Alla röstberättigade invånare hade stämmorätt. Städernas domstolar kallades magistrat och det var drätselkammaren som beredde förslag och sedermera verkställde dem. Köpingarna, som var 10 till antalet år 1863, var primärkommuner för större tätorter. Köpingarna hade vissa handelsrättigheter, och bestämmelserna kring köpingarna kan sägas vara en blandning mellan städernas rättigheter och landskommunernas. På landsbygden fanns dels landskommunen som skötte de världsliga angelägenheterna, dels församlingen. Församlingen hade, förutom ansvaret att handha alla kyrkliga ärenden, ansvaret för folkundervisningen. Det högsta beslutande organet i landskommunen var kommunalstämman och för köpingar köpingsfullmäktige. Den statliga kontrollen var dock fortfarande betydande, och underställningsinstitutet fanns kvar, dvs. alla kommunalt tagna beslut måste kontrolleras och godkännas av länsstyrelsen innan de vann laga kraft. De kommunala enheterna sågs inte som autonoma utan fick sitt berättigande från staten, som en delegation från staten. En stor skillnad var att benämningen av den allmänna kommunala kompetensen ändrades till en generalklausul istället för detaljerade bestämmelser. Vid den här tiden var reformen sammankopplad med ökad konstitutionell frihet, reformerad rösträtt och tvåkammerssystemets tillkomst 1865. Vad vi i dag kallar kommunal självstyrelse uppkom snarare under uppbyggnaden av folkhemmet, från 1930 talet och framåt.²⁰

I kommunallagskommitténs betänkande III (SOU 1952:14) listades en del allmänna synpunkter på det behov som uppkommit efter samhällets och kommunernas utveckling sedan 1862 års kommunalförordningar. Kommittén menade att den kommunallagsrevision som kommit till stånd 1930 redan hade skapat en viss ordning, men att man nu behövde ytterligare en större genomgång av den kommunala lagstiftningen, så att denna blev ändamålsenlig. Kommittén skrev att *"kommunerna böra åtnjuta största möjliga frihet att ordna sin förvaltning och sina verksamhetsformer med hänsyn till skiftande lokala behov"*.²¹ Lagstiftningen borde inte innehålla tvingande bestämmelser mer än om det ur allmän synpunkt behövdes fasta regler eller om det krävdes en enhetlighet och likformighet i alla kommuner. Lagstiftaren borde ge kommunerna den rörelsefrihet och den utvecklingsmöjlighet som behövdes för att den kommunala verksamheten skulle kunna vara effektiv. Kommittén menade att den kommunala lagstiftningen skulle vara formulerad som ramlagstiftning, så att stort utrymme kunde ges till regeringsrättens rättsskapande verksamhet. Ändå vidhölls att

¹⁹ Gustafsson, 1996, s 13 ff.

²⁰ Gustafsson, 1996, s 13 ff.

²¹ SOU 1952:14 s 56.

lagen borde hålla tydliga ramar och fastställa minimiregler som garanterade kommunens medlemmar vissa garantier om likformighet och handläggning under demokratiska former som man måste kunna förvänta sig i rikets helhet.²²

Den nya inställningen till kommunerna gav också kommunerna mer ansvar som de fick svårare att hantera. Fram till 1951 var Sverige indelat i 2281 landskommuner, 84 köpingar och 133 städer.²³ Landskommunerna hade stora problem då de inte själva klarade att bära det ekonomiska och sociala ansvaret som lades på dem, särskilt då vissa landskommuner inte hade mer än 100 invånare. Efter utredning kom man fram till att den största orsaken till problemen var att man behövde ett större befolkningsunderlag för att kunna ta hand om alla medlemmarna i landskommunerna.²⁴ Den viktigaste frågan var socialvården, och att alla medborgare kunde tryggas en stark social omvårdnad. Det fanns också en del demokratiska bakomliggande skäl till varför större landskommuner behövdes, exempelvis för att man skulle få ett större upptagningsområde och finna representanter till fullmäktige. Efter en första stor indelningsreform 1952 hade antalet kommuner minskat till 816.²⁵ Urbaniseringen fortsatte i Sverige, och de små landskommunerna minskade återigen i storlek. Statsmakternas medel för att få till stånd en ändring var i korthet att flytta över huvudmannskapet från landskommunerna till staten för vissa uppgifter, att ge ekonomiska bidrag till landskommunernas verksamhet, att få landskommunerna att samverka för att minska utgifterna eller att reformera den kommunala indelningen återigen. Lagstiftaren valde att återigen reformera den kommunala indelningen.²⁶ I den nya kommunindelningens policy som presenterades i betänkandet SOU 1961:9 Principer för en ny kommunindelning, ville utredarna satsa på att bygga ut kommunerna kring en centralort, som med tillhörande kranskommuner skulle ha minst 8000 invånare innan 1975.²⁷ I slutet av 1974 hade antalet kommuner i Sverige sjunkit till 278 stycken, alltså något färre än dagens 290 primärkommuner.

Kommunallagsutredningen som hade sammankallats efter ett initiativ från civildepartementet 1970 kom med ett betänkande under 1974, SOU 1974:99 Enhetlig kommunallag. I utredningen vidhölls att grundprinciperna som framhållits i 1952 års utredning fortfarande var hållbara. Nu ville man dessutom lyfta fram kommunmedlemmarnas intresse av medverkan och insyn. Med dessa mål för handen ville man därför lyfta in reglerna om medlemskap, rösträtt, valbarhet, kungörelse om fullmäktigesammanträden och kommunalbesvär i kommunallagen. En ökad transparens och större insyn i budgetprocessen var viktig samt att de enskilda förtroendevalda gavs större möjligheter till att väcka motioner, interpellation samt att foga reservationer.²⁸ Regeringen följde förslagen i proposition 1975/76:187 Kommunal demokrati; ny kommunallag m. m. Den nya kommunallagen var den första som var gemensam för kommuner och landsting.²⁹ Den fanns till stor del lagtekniska skäl bakom sammanförandet. Lagen blev dock mindre detaljerad, vilket mest berodde på att det i stort

²² SOU 1952:14 s 56 f.

²³ Gustafsson, 1996, s 16.

²⁴ SOU 1945:38.

²⁵ Gustafsson, 1996, s 16.

²⁶ SOU 1974:84 s 23.

²⁷ SOU 1961:9 s 176.

²⁸ SOU 1974:99 s 44.

²⁹ Prop. 1990/91: 117 s 8.

var en sammanslagning av flera lagar. Det faktum att KL blev enhetlig ledde också till att termerna blev likvärdiga, exempelvis användes nu benämningen primärkommun om kommunerna.³⁰ Kommunallagen från 1977 var mycket inspirerad av principbetänkandet från 1974 och lagen byggde mycket på att kommuner och landsting skulle lämnas största möjliga frihet och möjligheter att anpassa sig efter de lokala förhållandena beträffande arbetsformer, organisation etc. Medborgarnas möjligheter att ta del av den kommunala verksamheten ökades ytterligare. Man började också redan här att diskutera möjligheterna att stärka insynen i kommunala företag, öka den demokratiska kontakten inom kommunerna med kommundelsnämnder och folkomröstningar. Dessa sistnämnda reformer stannade dock på diskussionsnivå.³¹

3.5 Subsidiaritet och decentralisering – grundläggande principer

Den enskilt viktigaste principfrågan under 1970-talet beträffande fördelningen av makt mellan stat och kommun handlade om balansen mellan medborgarnas önskan om vidgat lokalt självstyre kontra önskan om likvärdig samhällsservice. Westerståhl formulerade problemet: ”Alla tycker att kommunalt självstyre är bra, bara det inte får några praktiska konsekvenser”.³² I kapitlet nedan följer en redogörelse för de grundläggande principer och tankar som ligger bakom det kommunala självstyret och decentraliseringstanken i stort.

3.5.1 Nationella betänkanden och principer

Länsberedningens betänkande, SOU 1974:84 Stat och kommun i samverkan, tog upp de grundläggande principerna bakom kommunalt självstyre. Länsberedningen hade fått i uppdrag att göra en sammanhängande bedömning om den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation samt att överväga fördelningen av samhällsuppgifter mellan stat och kommun i stort. Länsberedningen menade i betänkandet att uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun i stort var väl avvägd. Utredningen menade att tillsynen och kontrollen över det kommunala verksamheten i stort kunde minskas.³³ I utredningen ställdes ett antal värden upp som normativt ansågs böra gälla för medborgaren för att det demokratiska systemet skulle fungera idealt. Länsberedningen menade att systemet borde vara sådant att medborgaren blir aktiv och intresserad, har kunskap om hur samhället fungerar och har tilltro till de informationskanaler som finns. Om dessa förutsättningar var uppfyllda kunde

³⁰ Gustafsson 1999, s 85 f.

³¹ Prop.1990/91:117 s 9.

³² Westerståhl, 1987, s 19.

³³ SOU 1974:84 s 9.

medborgaren vara informerad om de beslut som fattas i samhället. I utredningen vidhölls att dessa demokratiska individvärden kunde uppfyllas såväl inom det kommunala som inom det statliga beslutssystemet, varken bättre eller sämre på det ena eller andra nivån. Därför menades i utredningen att *karaktären* på beslutet som fattades borde studeras. Beslut av ”rikskaraktär” borde inte fattas av kommunala organ och vice versa. Exempelvis lokala frågor, där det finns utrymme för valmöjligheter, kunde göra medborgaren mer aktiv och intresserad om de handlades kommunalt. En lämplighetsavvägning är alltså nödvändig att göra för varje verksamhet, för att besluta om denna bör ha kommunal eller statligt huvudmannaskap.³⁴

I utredningen presenterades fem grundläggande principer för att lättare kunna bedöma om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

Princip 1. Det är ett riksintresse att garantera landets alla medborgare en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd.

Princip 2. En uppgift bör ej ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda.

Princip 3. Uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där överblick över hela riket är nödvändig bör ligga på central nivå.

Princip 4. Uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom och specifik detaljkunskap bör decentraliseras.

Princip 5. Närliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samme huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås.³⁵

Princip 1 och 3 uttrycker på visst sätt samma sak om ändå med olika formuleringar, då de båda formulerar en slags minimiprincip beträffande standard för invånarna. Princip 2 och 4 liknar i stort subsidiaritetsprincipen beträffande beslutsnivåkriteriet och kunskapskriteriet (se nästa avsnitt).

3.5.2 EU-rätten: Subsidiaritetsprincipen

Redan i Thomas av Aquinos omtolkningar av Aristoteles verk på 1200-talet kan man återfinna idén om subsidiaritet i samhällsorganisationen. Principen innebar då att olika sociala grupper hade ansvar för sina mål och uppgifter medan centralmakten hade ansvaret för det gemensamma bästa.³⁶

Inom EU-rätten återfinns vi subsidiaritetsprincipen i artikel 5 EG andra stycket:

”På de områden som inte faller inom gemenskapens exklusiva kompetens skall den, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, agera endast om och i den utsträckning som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och åtgärden därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan genomföras av gemenskapen.”

³⁴ SOU 1974:84 s 19 f.

³⁵ SOU 1974:84 s 20 f.

³⁶ Melin, Schäder, 1998, s 55.

Subsidiaritetsprincipen återfinnes också i EU-fördragets ingress, 12:e stycket:

..”som har föresatt sig att fortsätta processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten fattas så nära medborgarna som möjligt i enlighet med subsidiaritetsprincipen, ”

Principen återkommer igen i EU artikel 2 andra stycket.

”Unionens mål skall uppnås i enlighet med bestämmelserna i detta fördrag och i överensstämmelse med de villkor och den tidsplan som fastställs i fördraget samt med beaktande av subsidiaritetsprincipen, såsom denna definieras i artikel 5”...

Subsidiaritetsprincipen besvarar frågan om *när* gemenskapen bör handla –en grundläggande fråga för hela gemenskapens område. Principen garanterar en lägre myndighet eller en nation självständighet i förhållande till den högre instansen. Principen gäller dock inte om verksamheten ingår i EU:s exklusiva kompetens. Vad som är EU:s exklusiva kompetens är dock flytande eftersom gemenskapens befogenheter kan utvidgas.³⁷ När förslag om nya regler inom EU läggs fram ska man alltid motivera förslaget med grund i subsidiaritetsprincipen.³⁸ För det första bör nödvändighetskriteriet vara uppfyllt, dvs. att det är nödvändigt att EU tar beslut i frågan eftersom medlemsstaterna inte klarar att förverkliga beslutet på nationell nivå. För det andra ska effektivitetskriteriet vara uppfyllt, dvs. EU kan på ett effektivare sätt ta beslut och förverkliga åtgärden.³⁹ Subsidiaritetsprincipen behandlar alltså frågan om och i vilken utsträckning en redan given kompetens skall utnyttjas.⁴⁰

I EU:s nya konstitution förstärkes både förhands- och efterhandskontrollen av lagstiftningen inom EU genom att både medlemsstaternas parlament och regionkommittén får huvudansvaret för att subsidiaritetsprincipen följs. Kontrollen skall i korthet bestå av att kommissionen måste komplettera alla lagstiftningsförslag med ett formulär som ska göra en kortfattad analys och bedöma om förslaget på lagstiftning strider mot principen. Vidare skall de nationella parlamenten ges en kompetens att utfärda en ”tidig varning” mot de lagstiftningsförslag som strider mot principen. Slutligen skall de nationella parlamenten ges en ny möjlighet att instruera sin regering att väcka talan i EG-domstolen efter att lagstiftningen antagits om subsidiaritetsprincipen inte har beaktats.⁴¹

³⁷ EG art. 308.

³⁸ EG art. 253.

³⁹ Melin, Schäder, 2004, s 54 ff.

⁴⁰ Hettne, Jörgen, rapport *Lokalt självstyre, subsidiaritet och den svenska modellen: Tas det kommunala självstyret på allvar?* inför seminariet Lokalt självstyre, likvärdighet och effektivitet.

⁴¹ Hettne, Jörgen, rapport *Lokalt självstyre, subsidiaritet och den svenska modellen: Tas det kommunala självstyret på allvar?* Inför seminariet Lokalt självstyre, likvärdighet och effektivitet.

3.5.3 Internationella konventioner

Internationellt sett har behovet av kommunalt självstyre också uppmärksamats. The European Charter of Local Self-Government, Europarådets konvention om lokalt självstyre, initierades av Europarådet. Konventionen är ratificerad av de flesta av Europarådets medlemsländer förutom Irland och Storbritannien. Sverige ratificerade konventionen 1989.⁴² Europarådet hade redan 1957 betonat vikten av lokalt självstyre genom att etablera CLRAE, *the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe*, som arbetade som ombud för lokalt självstyre. Under 1968 kom ett ganska allmänt hållet förslag från CLRAE, *the Declaration of Principles on Local Autonomy*. Ett nytt förslag arbetades fram i konventionsform och öppnades för underskrift den 15 oktober 1985. I preambeln till konventionen återfinns vi flera av de svenska principerna för lokalt självstyre:

“Considering that the right to participate in the conduct of public affairs is one of the democratic principles that are shared by all member States of the Council of Europe.

Considering that it is at local level that this right can be most directly exercised;

*Convinced that the existence of local authorities with real responsibilities can provide an administration this is both effective and close to the citizen”.*⁴³

Konventionen omfattar bland annat kommunernas rättsliga reglering, skyddet för den kommunala indelningen, de förtroendevaldas arbetsvillkor, tillsynen av den lokala administrationen, skyddet för kommunernas ekonomiska resurser och kommunernas rätt att associera, dvs. samarbeta och bilda sammanslutningar.⁴⁴ I prop. 1990/91:117 om en ny kommunallag menade regeringen att det nya kommunallagsförslaget låg i linje med de åtaganden som Sverige tagit på sig i enlighet med Europarådskonventionen.⁴⁵ Hettne menar dock att Sverige ej uppfyller de krav som uppställs i konventionen. Hettne menar att kommunerna bör få tillgång till ett rättsmedel för att skydda sina rättigheter, i detta fall sitt självstyre. Möjligheten att få resning i regeringsrätten är ej tillräcklig och kommunernas rättsskydd är mycket svagt i Sverige menar Hettne.⁴⁶

Konventionen är folkrättsligt bindande men saknar helt ett sanktionssystem. CLRAE agerar dock som en slags övervakare av att konventionens krav uppfylls av de deltagande länderna. I år skrevs för första gången en övervakningsrapport om Sverige. I rapporten framhålls att det finns problem i den svenska tillämpningen av konventionens principer. CLRAE menar att texten i regeringsformen är tvetydig beträffande principen om kommunalt självstyre och att principen skulle kunna stärkas konstitutionellt. CLRAE menar att staten borde ge kommuner och landsting större frihet, skaffa bättre system för att beräkna vad kommunernas egentliga kostnader är för rättighetslagstiftningen, tydliggöra den kommunala beskattningsrätten, utvärdera och eventuellt förändra

⁴² Prop. 1988/89:119, KU 32.

⁴³ Preambeln ETS 122 Local Self-Government.

⁴⁴ ETS 122 Local Self-Government, art 1-10.

⁴⁵ Prop. 1990/91:140.

⁴⁶ Hettne, Jörgen, rapport *Lokalt självstyre, subsidiaritet och den svenska modellen: Tas det kommunala självstyret på allvar?* Inför seminariet Lokalt självstyre, likvärdighet och effektivitet.

utjämningsystemet, i högre grad använda generella statsbidrag, dirigera grundlagsutredningen att lägga förslag till hur den kommunala självstyrelsen kan stärkas konstitutionellt, införa ett nytt tvistlösningsforum för att tydligare kunna pröva innebörden av principen om kommunalt självstyre samt uppmuntra regional demokrati och nya lösningar med en asymmetrisk samhällsorganisation.⁴⁷

3.6 Kommunal kompetens idag

Debatten om den offentliga sektorn efter 1977 handlade mycket om decentralisering, minskad byråkrati, medborgerligt deltagande, effektivitet och resursutnyttjande. Efterfrågan från marknaden av den kommunala sektorns tjänster sjönk och tillväxten var låg i samhällsekonomin. Högre krav ställdes på att rationalisera och effektivisera och på att förbättra den offentliga sektorns utbud av tjänster. Frågorna kring den kommunala verksamheten sågs över och lagstiftaren strävande efter att statens bidrag skulle fördelas efter generella principer och låta kommunerna stå för fördelningen med hjälp av statlig målstyrning. Efter 1977 års kommunallag följde en tid av politisk oro. Den ekonomiska tillväxten var avtagande, den offentliga sektorn började avregleras och skulle marknadsanpassas.⁴⁸ Den stora struktureringsomvandling som skedde i och med att kommunerna fick större och större uppdrag och en större verksamhet ledde till ett behov av att slå samman kommunerna till större enheter. Sammantaget har detta krävt tätare reformer inom kommunallagarna än med andra lagar. 1983 års demokratiutredning kom med ett nytt förenklat kommunallagsförslag, SOU 1985:29 Principer för en ny kommunallag, som remissbehandlades. Ytterligare en kommitté sammansattes och ett nytt förslag framarbetades, SOU 1990:24 Ny kommunallag. Efter ytterligare en remissbehandling kunde regeringen presentera Prop. 1990/91:117 om en ny kommunallag.⁴⁹ Under 1980-talet hade dessutom frikommunförsöket fortgått, något som säkert i hög grad påverkade det slutgiltiga resultatet av propositionen. Frikommunförsöket var ett försök som gick ut på att kommunerna efter ett ansökningsförfarande hos regeringen kunde beviljas dispens från vissa statliga detaljregler, t ex kraven på en enhetlig nämndorganisation.⁵⁰ Riksdagen hade beslutat efter förslag i Prop. 1983/84:152 om försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse, att en försöksverksamhet skulle drivas till 1988.⁵¹ Därefter förlängdes försöket till utgången av 1991.⁵²

I den nya kommunallagen stiftades tydligare regler. Sådana grundprinciper som utformats i rättspraxis behövde lagstadgas. Dessa principer är exempelvis lokaliseringssprincipen, förbudet mot att ge understöd åt enskilda, förbudet mot att driva

⁴⁷ Recommendation 163 (2005) on local and regional democracy in Sweden, Council of Europe och CLRAE. Texten är översatt av SKL i skrivelse 2005/1194.

⁴⁸ Gustafsson, 1999, s 87.

⁴⁹ Prop. 1990/91:117 s 5.

⁵⁰ Prop. 1990/91:117 s 13.

⁵¹ Lagen 1984:382 om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation.

⁵² 1990:1169 Frikommunlagen.

spekulativa företag, likställighetsprincipen, förbudet mot beslut med retroaktiv verkan och självkostnadsprincipen.⁵³ *Likställighetsprincipen* (KL 2 kap 2 §) innebär exempelvis att det inte är tillåtet för en kommun eller ett landsting att särbehandla vissa kommunmedlemmar annat än på objektiv grund. Regeringen föreslog i propositionen att likställighetsprincipen skulle uttryckas tydligt i lagtext för att betona det oeftergivliga kravet på objektivitet och rättvisa. Regeringen såg likställigheten som en förlängning av likabehandlingsprincipen (RF 1 kap. 9 §).⁵⁴ Vad gällde organisationen av kommunerna menade regeringen att ett förtydligande av uppgifterna som innehades av fullmäktige och nämnderna behövde göras.⁵⁵ Regeringen menade vidare att nämndorganisationen borde vara friare, och att det borde ligga mer på kommunernas bord att ta ställning till vilka nämnder som behövdes i den enskilda kommunen. Dock skulle kraven på att ha en valnämnd och en överförmyndarnämnd kvarstå. Skälen bakom omorganisationen var bland annat det lyckade frikommunförsöket.⁵⁶ Regeringen ansåg att de *”bygger detta synsätt på en stark tilltro till kommunernas och landstingens förmåga att ta ansvar för de samhällsuppgifter som statsmakterna tilldelat dem”*.⁵⁷ Regeringen föreslog att ingen reglering av nämndorganisationen behövdes men att kommuner och landsting ändå var ålagda att sköta de uppgifter som staten givit dem att sköta.⁵⁸ Fullmäktige skulle också ges större frihet att delegera olika typer av ärenden till kommunstyrelsen och nämnderna, dock ej ärenden som rörde skatt, budget och andra viktiga ekonomiska frågor. Inte heller skulle frågor om mål och riktlinjer för verksamheten och frågor om nämndernas organisation få delegeras. Nämnderna skulle få redovisningsskyldighet inför fullmäktige.⁵⁹ Nämnderna fick större möjlighet att delegera beslutanderätt till enskilda ledamöter och anställda. Nämnderna skulle också ges en möjlighet att själva besluta om delegering och att bestämma i vilken utsträckning delegerade beslut skulle anmälas, att förvaltningschefer fick vidaredelegera till andra anställda och att brådskande ärenden fick delegeras.⁶⁰ Vad gällde kommunernas ekonomiska situation menade regeringen att redovisningskraven skulle bli skärpta och innehålla uppgift som utfallet av verksamheten, dess finansiering och ekonomiska ställning vid varje år. Redovisningen skulle också omfatta sådan kommunal verksamhet som drevs i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening eller handelsbolag och upprättas med iakttagande av god revisorssed. Dessutom skulle transparensen öka och redovisningarna skulle både hållas tillgängliga för allmänheten och godkännas av fullmäktige.⁶¹ Revisorerna skulle också få en tydligare och mer oberoende ställning med mer tydligt formulerade uppgifter och få rätt till mer upplysningar om verksamheten från de revisionsansvariga.⁶² För att öka möjligheterna för kommunmedlemmarna att få kommunala beslut prövade så gjordes också reglerna om kommunalbesvär om och förtydligades. Den gamla termen

⁵³ Prop. 1990/91:117 s 27.

⁵⁴ Prop. 1990/91:117 s 29.

⁵⁵ Prop. 1990/91:117 s 37.

⁵⁶ SOU 1991:25 Frikommunförsöket – en redovisning av erfarenheterna med en friare nämndorganisation.

⁵⁷ Prop. 1990/91:117 s 40.

⁵⁸ Prop. 1990/91:117 s 40.

⁵⁹ Prop. 1990/91:117 s 45.

⁶⁰ Prop. 1990/91:117 s 101.

⁶¹ Prop. 1990/91:117 s 120.

⁶² Prop. 1990/91:117 s 125 ff.

kommunalbesvär ändrades också och efter lagreformen 1991 kallades kommunalbesvär för laglighetsprövning.⁶³

De kommunala kompetensreglerna återfinnes i tre olika typer av lagar: Den allmänna kompetensen i kommunallagen (2 kap 1 §), speciallagstiftningen (KL 2 kap 4 §) och vissa särdrag.⁶⁴ Då uppsatsen behandlar SoL och LSS kommer jag att fokusera på den kommunala kompetensen i speciallagstiftningen och inte vidare nämna den allmänna kompetensen eller särdragarna.

3.6.1 Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade

De tidigare handikapplagarna, lagen (1985:568) om omsorg om psykiskt utvecklingsstörda m fl, och lagen (1965:136) om elevhem för vissa rörelsehindrade, ersattes 1994 av LSS. De tidigare handikapplagarna hade en mer allmänt hållen karaktär. De allmänt hållna formuleringarna av lagtexten lämnade mycket utrymme för kommunerna själva att tolka och implementera lagen. Den första januari 1994 trädde handikappreformen i kraft med LSS för att förbättra stöd och service för personer med funktionshinder.⁶⁵

Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade avser personer med omfattande och varaktiga funktionshinder. Den funktionshindrade ska ha betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och behovet av stöd och service ska vara omfattande och återkommande. Att LSS är en rättighetslag betyder att den enskildes behov är avgörande för insatsen, inte myndighetens resurser.⁶⁶ Rättigheterna i lagen är också noggrant preciserade och rättigheterna är utkrävbara, dvs. den enskilde har möjlighet att överklaga ett kommunalt taget beslut som gått honom emot. Personkretsen som LSS riktar sig mot är:

1. Personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.
2. Personer med betydande eller bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.
3. Personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande. (1 § LSS)

Insatserna i enlighet med LSS 9 §:

1. Råd och stöd – för att tillförsäkra funktionshindrade och anhöriga experthjälp i form av psykologer, sjukgymnaster, logopedier och liknande experter.
2. Personlig assistans – hjälp av en personlig assistent för personligt utformad omvårdnad.

⁶³ Prop. 1990/91:117 s 131.

⁶⁴ Gustafsson, 1996, s 92 f.

⁶⁵ Handikappreformen, Lag om stöd och service, individen och lagen, utgiven av Socialstyrelsen 1997, s 7.

⁶⁶ RiK 2004:7 s 18.

3. Ledsagarservice – en annan person hjälper den funktionshindrade att delta i samhällslivet, ex. fritidsaktiviteter, läkarbesök och social samvaro.
4. Kontaktperson – en kontaktperson utan särskild yrkeskompetens som kan bryta den funktionshindrades eventuella isolering.
5. Avlösarservice – hjälp och stöd för anhöriga som kan behöva avlösning vid omvårdnad av en funktionshindrad familjemedlem.
6. Korttidsvistelse – sk. ”kortis”, Ger anhöriga en avlastning men ger också den funktionshindrade en möjlighet att få ett liv utanför familjen, en möjlighet till rekreation och miljöombyte. Korttidsboende är oftast hos en annan familj.
7. Korttidstillsyn – korttidstillsyn för skolungdomar över 12 år efter skoldagen och under lov.
8. Boende, barn och unga – är ett familjeboende för ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet.
9. Boende, vuxna – exempelvis servicebostad eller gruppboende.
10. Daglig verksamhet – för funktionshindrade i grupp 1 och 2 som inte förvärvsarbetar eller utbildar sig. Insatsen tillser att denna grupp får sitt behov av gemenskap och aktivitet tillgodosett.

Det är landstingen som har huvudmannaskapet för punkt 1. Kommunerna ansvarar för punkt 2 tom 10.

3.6.2 Socialtjänstlagen 4 kap. 1 §

Socialtjänstlagen anger målen för socialtjänsten. Socialtjänstlagen är delvis formulerad som en ramlag men är mycket specificerad på vissa områden. I 4 kap. 1 § beskrivs de grundläggande reglerna för försörjningsstödet. Regeringen har sedan i socialtjänstförordningen specificerat vad riksnormen för försörjningsstöd (socialbidrag) ska vara i Sverige (Socialtjänstförordningen (2001:937) 2 kap. 1 §). Förtydligandet i förordningen preciserar styrningen av kommunerna och ger dem en skyldighet att betala ut försörjningsstöd i enlighet med riksnormen. Riksnormen innefattar kostnader för mat, kläder, skor och fritidsaktiviteter, hälsa och hygien, dagstidning telefon och tv-avgift.⁶⁷ Om en kommunmedlem får avslag på ansökan om socialbidrag kan beslutet överklagas till länsrätt efter kommunens egen omprövning. Länsrätten är första dömande instans och kan ersätta kommunens beslut med en gynnande dom för den enskilde om domstolen menar att kommunen tagit ett felaktigt beslut.

⁶⁷ <http://www.sos.se/FULLTEXT/0077-047/0077-047.htm#75>, klockan 21.30 den 5 juli 2005.

3.7 Finansieringsprincipen – kommunernas ekonomi

I enlighet med RF 1 kap. 7 § får kommunerna ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Kommunernas och landstingens största inkomstkälla är kommunalskatten respektive landstingsskatten. Kommunen bestämmer själv vilken nivå skatten ska ligga på, men det är statens som bestämmer vad kommunerna får beskatta. Ungefär 67 % av kommunernas intäkter kommer från skatter, och resterande 1/3 kommer från statliga bidrag, kommunernas avgifter på tjänster som de tillhandahåller och andra inkomster från exempelvis kommunala bolag. Statsbidragen har en utjämnande funktion och utjämnar de ekonomiska skillnader som finns mellan kommunerna. Ett nytt utjämningsystem har börjat gälla från den 1 januari 2005. Jag kommer inte vidare att fördjupa mig i dess effekter och funktioner.⁶⁸

Den kommunala finansieringsprincipen har tillämpats sedan 1993. Principen innebär att kommuner och landsting skall erhålla kompensation för de ekonomiska bördor som kommunerna får av staten. Principen omfattar obligatoriska verksamheter, det vill säga verksamheter som kommuner och landsting enligt lag är skyldiga att utföra som exempelvis LSS och SoL. Kostnaderna för LSS-verksamheten har ökat sedan 1999 med 17 %.⁶⁹

Den 1 mars 2004 trädde ett nytt nationellt utjämningsystem i kraft på LSS-området. Verksamheten enligt LSS som en kommun får kostnader för, samt den ersättning som kommunen betalar till försäkringskassan enligt 20 § LASS, omfattas av det nya utjämningsystemet. Regeringen insåg att det förelåg för stora kostnadsskillnader mellan kommunerna och att en utjämning av kostnaderna var nödvändig.⁷⁰

3.8 En fungerande ansvarsfördelning

Ansvarskommittén är en parlamentariskt sammansatt kommitté som har i uppdrag att utreda samhällets uppgiftsfördelning i stort. Ansvarskommittén ställer i sitt delbetänkande Utvecklingskraft för hållbar välfärd (2003:123) upp vissa kriterier som kommittén menar kan fungera som analysredskap i motivationen av en eventuell förändring av uppgiftsfördelningen och ansvarsfördelningen i samhället.

Ansvarskommittén tar upp begrepp som *demokrati och legitimitet, finansiering, rättsäkerhet, likvärdighet, hushållning och effektivitet och lägsta effektiva nivå* (subsidiaritet). Ansvarskommittén menar beträffande termen likvärdighet att tjänster inte behöver ha samma utförande men ge samma nytta och vara lika tillgängliga över hela landet. Ansvarskommittén menar att termen likvärdighet är att föredra framför *likformighet*.⁷¹ Ansvarskommittén ska också studera om den kommunala indelningen är

⁶⁸ www.regeringen.se, 11 juli 2005 kl. 21.00.

⁶⁹ www.regeringen.se, 11 juli 2005 kl. 21.00.

⁷⁰ SOU 2004:118 s 76 ff.

⁷¹ SOU 2003:123 s 157 f.

effektiv så som den ser ut idag, och om den ökade kommunala samverkan som lagstiftningen öppnat för räcker för att få effektivitetsvinster.

Ansvarskommittén framhåller att bilden av att allt fler verksamheter kommunaliserades under 70-80-talen inte är helt korrekt. Ansvarskommittén menar att under perioden 1974-2003 har 47 % av ansvarsförändringarna gått från staten till kommun eller landsting och 28 % till staten från kommun eller landsting. Återstående procentenheter av förändringarna har gått mellan kommuner och landsting eller i samverkansprojekt mellan kommuner och landsting.⁷² I samma promemoria konstateras att under perioden 1993-2003 handlade 144 propositioner om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Dessa förändringar kunde enkelt delas in i tre kategorier:

1. Tydliga ansvarsskiften, främst huvudmannaskapsförändringar (16 fall)
2. Preciseringar inom ramen för den gällande ansvarsfördelningen.(87 fall)
3. Samverkan och samordning mellan stat, kommun och landsting. (22 fall)

De resterande nio fallen bestod av blandningar av situationerna ovan.⁷³

Några exempel på vilka preciseringar som gjorts är beträffande tillsyn, kvalitetsfrågor, vinstdrivande sjukhus och regler om högkostnadsskydd. Beträffande skol- och barnomsorg rör det sig om maxtaxan och integrationsfrågor och beträffande planeringsfrågor bland annat miljö och energifrågor.⁷⁴ Promemorian förespråkar samverkansinitiativ och ansvarspreciseringar istället för huvudmannaskapsskiften på grund av resurs- och samordningsproblem.

3.9 Sammanfattning

Kommunalt självstyre är ett juridiskt icke helt tydligt definierat begrepp men är en princip som är väl förankrad i den svenska rättstraditionen. Skyddet för det kommunala självstyret finns i grundlag, lag, i form av en grundläggande princip för EU-samarbetet samt i internationella konventioner. Utvecklingen av kommunerna i Sverige har gått från att vara många små enheter till att slås samman till större kommuner. I samma takt har utvecklingen gått från en väldigt stark central styrning med ett omfattande underställningsinstitut till att kommunerna fungerar som mer decentraliserade politiska organ. Kommunerna har idag mycket egen bestämmanderätt och huvudmannaskapet i ett flertal stora verksamheter som påverkar många människor i deras vardag. Principen om kommunalt självstyre är en mycket viktig demokratisk värdegrund i Sverige. Åsikterna om huruvida kommunerna har tillräckliga rättsmedel eller ej i Sverige går isär. Man kan dock konstatera att grunden till det kommunala självstyret är grundlagsskyddat men inte dess innehåll. Den reella innebörden av det kommunala självstyret och dess innehåll är starkt föränderligt och kan underställas politiska avgöranden och bedömningar. Staten har förtydligat sin styrning av kommunerna genom handikappreformen och införandet av

⁷² Fi 2003:02 s 16.

⁷³ Fi 2003:02 s 25 f.

⁷⁴ Fi 2003:02 s 27.

LSS och med riksnormen för försörjningsstödet. Staten skall dock kompensera kommunerna för deras utökade kostnader. Kommunens ekonomi styrs i hög grad av den egna beskattningsrätten samt av statliga bidrag. Kommunens skyldigheter att ha en ordnad ekonomi med en tydlig revisionskontroll har förtydligats och ställer höga krav på kommunerna att planera och ha en sund ekonomisk planering. En parlamentariskt sammansatt kommitté, Ansvarskommittén, har fått i uppdrag att se över uppgiftsfördelningen i Sverige i stort. Ansvarskommittén har framhållit att den viktigaste åtgärden i förhållandet mellan staten och kommunerna är att göra ansvarspreciseringar och öka samverkan mellan sektorer.

4 Kommunernas domstolstrots

4.1 Begreppet kommunalt domstolstrots

Det finns ingen vedertagen definition av begreppet kommunalt domstolstrots. Begreppet användes dock för att beskriva fenomenet när en kommun eller ett landsting sätter sig över en allmän förvaltningsdomstols avgörande.⁷⁵ I SOU 1993:109 definierade man domstolstrots som

... ”handlande eller underlåtenhet från fullmäktige eller 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 tillerkänt en enskild inte tillhandahålls....”⁷⁶

Riberdahl diskuterade begreppen under 1986 och menade att det inte fanns någon vedertagen juridisk terminologi utan att domstolstrots torde syfta på de fall då en kommun sätter sig över förvaltningsdomstols dom eller inhibitionsbeslut.⁷⁷ Jag använder i uppsatsen den definition som presenterades i Prop. 2001/02, dvs. när en kommun sätter sig över en allmän förvaltningsdomstols avgörande.

4.2 Utvecklingen av lagstiftningen mot kommunalt domstolstrots

4.2.1 SOU 1989:64 Kommunalbot

I SOU 1989:64 Kommunalbot, föreslog Kommunalansvarsutredningen att ett ekonomiskt sanktionssystem skulle införas – en kommunalbot. Förslaget innebar att sanktionssystemet skulle tillökas med en riktad generell ekonomisk påföljd för grova lagöverträdelser och för överträdelser av domstolsbeslut och verkställighetsförbud. Beloppet skulle vara på minst etthundratusen kronor och maximalt tio miljoner kronor och tillfalla staten.⁷⁸ Modellen med kommunalbot var hämtad från BrB:s 36 kapitel och institutet företagsbot. Lagstiftaren menade att det skulle röra sig om en objektivt konstaterad lagöverträdelse som skett genom en handling eller underlåtenhet av den

⁷⁵ Prop. 2001/02:122 s 11.

⁷⁶ SOU 1993:109 s 29.

⁷⁷ FT 1986 s 103.

⁷⁸ SOU 1989:64 s 121.

berörda kommunen.⁷⁹ De flesta remissinstanserna avstyrkte förslaget men menade ändå att det behövdes mer verkningfulla sanktionsmedel. Förslaget ledde inte till någon riksdagsproposition.⁸⁰ I konstitutionsutskottets betänkande till den nya kommunallagen (bet. 1990/91:KU38) tryckte KU på att det var viktigt att regeringen tog itu med problemen på nytt.⁸¹

4.2.2 SOU 1993:109 Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots

Lokaldemokratikommittén kom med ett nytt förslag i SOU 1993:109 Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots. Kommittén menade att domstolstrotset inte borde kriminaliseras eftersom detta skulle få allvarliga kommunaldemokratiska konsekvenser. Det ansågs redan alltför svårt att rekrytera till förtroendeuppdrag inom kommuner och landsting och att en kriminalisering skulle minska intresset för att verka som lokalpolitiker.⁸² Kommittén menade att skadestånd inte heller var en lämplig sanktion mot domstolstrotset, eftersom denna sanktion hade en mer reparativ funktion i sin natur.⁸³ Istället föreslogs att kommuner och landsting skulle agera självsanerande genom att revisorerna skulle få utvidgade uppgifter att granska nämnderna.⁸⁴ Ett förslag om ett personligt vitesansvar för de förtroendevalda framlades och att man skulle kunna entlediga förtroendevalda från uppdrag i nämnd eller fullmäktige.⁸⁵ Dessutom föreslogs en rättighet för nämnden att vägra verkställa fullmäktigebeslut om beslutet hade överklagats eller om det var uppenbart att beslutet överskred kommunens eller landstingets kompetens.⁸⁶ Staten, menade kommittén, borde inte få en utökad kontroll av verksamheten i kommunerna.⁸⁷ Förslaget remissbehandlades men uppfattningarna om förslaget var mycket splittrade. En del av förslaget behandlades vidare och de nya förslagen redovisades i Ds. 1995:27 (se nedan).

4.2.3 Ds 1995:27 Kommunalt domstolstrots och vitesansvar

I en senare departementspromemoria, Ds 1995:27 Kommunalt domstolstrots och lagtrots föreslogs nya regler med utökat personligt ansvar. Ett personligt vitesansvar för de

⁷⁹ SOU 1989:64 s 125.

⁸⁰ 1998/99:KU24 s 11.

⁸¹ 1998/99:KU24 s 11.

⁸² SOU 1993:109 s 60.

⁸³ SOU 1993:109 s 65.

⁸⁴ SOU 1993:109 s 66.

⁸⁵ SOU 1993:109 s 87.

⁸⁶ SOU 1993:109 s 88.

⁸⁷ SOU 1993:109 s 67.

förtroendevalda i nämnder som trotsade verkställighetsförbud föreslogs.⁸⁸ Vitesansvaret skulle också användas för att framtvinga rättelse av beslut som hade verkställts och sedan blivit upphävda av domstol.⁸⁹ Utredarna höll med lokaldemokratikommittén om att en utökad kriminalisering eller skadeståndskrav på domstolstrotsande kommuner inte var en bra lösning.⁹⁰ I betänkandet vidhölls problematiken kring ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna och svårigheterna kring att komma med lagstiftningslösningar innan ansvarsfördelningen var klargjord. Sålunda ledde inte förslaget till någon lagstiftning.⁹¹

4.2.4 SOU 1999:21 Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av funktionshindrade

Regeringen tillsatte en särskild utredare under 1997, Bengt Lindqvist, för att utreda och kartlägga frågan om bemötande av personer med funktionshinder och lämna förslag för att avhjälpa brister i bemötandet av personer med funktionshinder.⁹² Lindqvist menade i SOU 1999:21, Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder, att frågan om domstolstrots i stort var en bemötandefråga. Han ansåg att lösningen redan fanns i Socialstyrelsens tillsyn över hälso- och sjukvården och att Socialstyrelsen får förelägga en vårdgivare att rätta till missförhållanden om Socialstyrelsen menar att vårdgivaren inte uppfyller de uppsatta kriterierna om vad god vård innebär. Socialstyrelsen har möjlighet att ange vilka åtgärder som är nödvändiga och kan besluta om vite för vårdgivaren. Lindqvist tillade att kommunerna hade en brist i sin beredskap och att länsstyrelserna borde få en möjlighet att förelägga kommunerna att avhjälpa bristerna vid vite.⁹³ Lindqvists betänkande remissbehandlades och låg till grund för Prop. 1999/2000:79 Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken (se nedan).

4.2.5 Prop. 1999/2000:79 Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken

År 2000 kom en författningsändring. Förslaget lades fram i Prop. 1999/2000:79 Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken, och lag tillkom genom LSS 26a § och SoL 13 kap. 7 §. De nya lagparagraferna gav länsstyrelsen en möjlighet att förelägga en kommun eller ett landsting vid vite att följa en

⁸⁸ Ds 1995:27 s 22.

⁸⁹ Ds 1995:27 s 31.

⁹⁰ Ds 1995:27 s 37.

⁹¹ Ds 1995:27 s 41.

⁹² SOU 2004:118 s 137.

⁹³ SOU 1999:21 s 42.

lagakraftvunnen dom som ger en enskild rätt till vissa insatser enligt dessa lagar. De nya reglerna fick inte tillämpas om verkställighet av en lagakraftvunnen dom enligt LSS och SoL redan hade sökts i enlighet med UB. Denna aspekt hade inte tagits upp i Lindqvists betänkande utan hade tillkommit som ett förslag från lagrådet. Lagrådet hade i stort avstyrkt Lindqvists förslag med erinran om att Justitiedepartementet ungefär samtidigt hade gett en speciell utredare i uppdrag att utreda problemen med kommunalt domstolstrots.⁹⁴ Regeringen menade dock att lagstiftningen inte kunde vänta. Regeringen menade att *”skadeverkningarna för enskilda på LSS- och socialtjänstområdet är så oacceptabla att åtgärder som motverkar domstolstrots måste företas redan nu”*.⁹⁵ Proportionaliteten mellan de skadeverkningar som drabbade den enskilde och kommuner och landstings skäl för ovilja att följa en för dem missgynnande dom vägde över för den enskilde i detta fall. Regeringen betonade i propositionen att kommunerna måste ha beredskap för att kunna erbjuda sina invånare insatser i enlighet med LSS och SoL. Lagstiftningen trädde i kraft 1 juli 2000.⁹⁶

4.2.6 Ds 2000:53 Kommunalt domstolstrots

Regeringen tillsatte under 1999, som nämnt ovan, en enmansutredning med ledning av regeringsrådet Sigvard Holstad som skulle utreda frågan om hur ett sanktionssystem borde utformas för att motverka kommunalt domstolstrots. Under 2000 presenterades betänkandet Ds 2000:53 Kommunalt domstolstrots. I betänkandet hade man forskat kring förekomsten av domstolstrots för perioden 1994-1999. I utredningen framkom att fallen av domstolstrots var relativt få.⁹⁷ Ändringarna gällde dels att revisorerna i sin granskning skulle få en plikt att anmäla till fullmäktige om de vid sin granskning fann att en förvaltningsdomstols avgörande hade åsidosatts. Holstad föreslog också att revisorernas granskning om hur nämnderna verkställde avgöranden av förvaltningsdomstolar borde förtydligas.⁹⁸ Holstad menade vidare att beslut som kunde överklagas i enlighet med reglerna i 10 kapitlet KL fick verkställas innan det vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talade emot det och att om en allmän förvaltningsdomstol beslutade om verkställighetsförbud så skulle domstol vid vite få förbjuda ledamöter och ersättare i nämnden att vidta åtgärder som stred mot förbudet.⁹⁹ Vidare föreslogs att om en allmän förvaltningsdomstol upphävt ett beslut och detta vunnit laga kraft så skulle det organet som fattat beslutet se till att verkställigheten rättades i den utsträckning det var möjligt och att beslutet om rättelsen skulle meddelas utan oskäligt dröjsmål. Det föreslogs också att enskild part skulle kunna begära att förvaltningsdomstolen vid vite fick förelägga samtliga ledamöter i den berörda nämnden att väcka frågan om rättelse.¹⁰⁰ Om rättelsen

⁹⁴ Prop. 1999/2000:79 s 82 ff.

⁹⁵ Prop. 1999/2000:79 s 82.

⁹⁶ Rskr. 1999/2000:240, bet. 1999/2000:SoU14.

⁹⁷ Ds 2000:53 s 84.

⁹⁸ Ds 2000:53 s 119.

⁹⁹ Ds 2000:53 s 123.

¹⁰⁰ Ds 2000:53 s 123.

gällde ett beslut av fullmäktige så skulle föreläggandet riktas mot samtliga ledamöter i styrelsen och avse skyldighet att i styrelsen väcka frågan om en framställning till fullmäktige angående rättelse.¹⁰¹

Vidare föreslog Holstad beträffande LSS- och SoL-området att vitessanktionen som tillkommit år 2000 skulle ersättas med en *sanktionsavgift*. Länsstyrelsen skulle hos länsrätten väcka talan mot kommuner och landsting som dröjde för länge med verkställandet av domstolsbeslut. Länsrätten skulle sedan kunna ges en möjlighet att förelägga kommunerna att betala en sanktionsavgift om minst tio tusen och maximalt en miljon kronor.¹⁰² Förslaget ledde fram till Prop. 2001/2002:122 Åtgärder mot kommunalt domstolstrots (se nedan).

4.2.7 Prop. 2001/2002:122 Åtgärder mot kommunalt domstolstrots

I propositionen 2001/2002: 122 Åtgärder mot kommunalt domstolstrots, så föreslog regeringen i korthet att de kommunala revisorerna skulle ges vidgade möjligheter att granska ärenden som rörde myndighetsutövning mot enskilda.¹⁰³ Om revisorerna i sin granskning fann att det förelåg misstanke om att allmän förvaltningsdomstols avgörande åsidosatts skulle de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden inte vidtog åtgärder utan oskäligt dröjsmål blev revisorerna skyldiga att rapportera det till fullmäktige.¹⁰⁴ Regeringen föreslog också att ett beslut som överklagades genom laglighetsprövning fick verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talade emot det.¹⁰⁵ Vidare föreslogs att beslut om rättelse av ett redan verkställt beslut skulle meddelas utan oskäligt dröjsmål¹⁰⁶ och att en ändring i LSS och SoL som innebar att de kommuner och landsting som inte följer ett domstolsavgörande om exempelvis en insats till funktionshindrade kunde åläggas en sanktionsavgift på mellan tio tusen och högst en miljon kronor. Den nya sanktionsavgiften skulle kunna dömas ut av länsrätt efter ansökan av länsstyrelsen. Denna nya sanktionsavgift menade man skulle vara mer effektiv än de åtgärder som fanns att tillgå innan, dvs. ett vitesföreläggande enligt LSS och SoL mot kommuner och landsting som inte följde en allmän förvaltningsdomstols dom.¹⁰⁷ Regeringen följde dock inte Holstads förslag om att rikta vitesförbud eller vitesförelägganden mot ledamöter och ersättare i nämnderna. Riksdagen antog förslagen och den nya lagen trädde i kraft 1 juli 2002.¹⁰⁸

¹⁰¹ Prop. 1999/2000:79 s. 76.

¹⁰² Ds. 2000:53 s 149.

¹⁰³ Prop. 2001/02:122 s 15.

¹⁰⁴ Prop. 2001/02:122 s 16.

¹⁰⁵ Prop. 2001/02:122 s 17.

¹⁰⁶ Prop. 2001/02:122 s 18.

¹⁰⁷ Prop. 2001/02:122 s 20 ff.

¹⁰⁸ rskr. 2001/02:271, bet. 2001/02:KU27.

4.2.8 SOU 2004:118 Beviljats men inte fått

Under 2003 tillsattes ytterligare en utredning om verkställighet av vissa gynnande kommunala beslut under ledning av Jan Pennlöv som utmynnade i SOU 2004:118 Beviljats med inte fått. Uppdraget var att utreda frågan om kommuners och landstings underlåtenhet att verkställa egna beslut om insatser enligt SoL och LSS samt att föreslå lämpliga åtgärder för att komma åt problemet.¹⁰⁹ Trots reglerna om vite för kommuner hade trätt i kraft under 2002, återstod ett stort problem. Kommunerna lät i stor grad bli med att verkställa sina *egna* gynnande beslut. Detta problem hade man inte tidigare uppmärksammat. Socialstyrelsen hade sammanställt statistik kring antalet icke verkställda beslut för år 2003. Statistiken rör dels ålägganden om särskild avgift enligt 28a§ LSS och 16 kap. 6a i SoL. Socialstyrelsen fann att mer än 4000 beslut enligt SoL och LSS inte var verkställda.¹¹⁰ Utredningen listade några faktorer som spelade stor roll för varför besluten ej verkställdes. Framförallt menades resursbrist, brist på planering och uppföljning, rekryteringsproblem och brist på expertstöd vara de faktorer som var mest avgörande för att beslut ej verkställdes i tid.¹¹¹ Pennlöv föreslog också att en rapporteringsskyldighet skulle införas för kommunerna kring hur många icke verkställda beslut kommunerna hade varje år, vilka skulle rapporteras till länsstyrelsen, kommunens revisorer och fullmäktige. Rapporten skulle öka genomlysningen av systemet.

Pennlöv föreslog sedan i betänkandet att den formella handläggningen av ärenden enligt SoL och LSS behövde förbättras och att handläggningspersonalen behövde en utökad utbildning i förvaltningsrätt för att fördjupa rättsäkerheten för den enskilda. Pennlöv menade också att länsstyrelserna skulle utöva en starkare tillsyn över kommunerna och att länsstyrelsen skulle utarbeta reell handledning i hur den formella handläggningen av ärendena skulle se ut.¹¹² Utredaren vill också skapa en starkare samverkan mellan berörda förvaltningar och framhöll vikten av att planeringen för äldre och funktionshindrades framtida behov kom på agendan.¹¹³ Dessutom menade Pennlöv att de kommunala revisorernas granskning borde få omfatta ärenden som avser myndighetsutövning mot en enskild när granskningen gäller hur nämnderna verkställer egna gynnande beslut.¹¹⁴ Utredaren tyckte däremot inte att det fanns skäl att införa en vitessanktion för att förmå kommuner att verkställa sina egna gynnande beslut inom en rimlig tid, eller att utöka skadeståndskyldigheten för kommuner som juridiska personer.¹¹⁵ Däremot menades att en avgift borde införas som påtryckning specifikt när det gällde beslut tagna enligt 4 kap 1 § SoL eller 9 § LSS för att kommunerna ska verkställa beslutet inom skälig tid.¹¹⁶ Pennlöv kommenterade också att den kommunala självstyrelsen något skulle komma att inskränkas om hans förslag går igenom, men

¹⁰⁹ SOU 2004:118 s 3.

¹¹⁰ SOU 2004:118 s 56 f.

¹¹¹ SOU 2004:118 s 176.

¹¹² SOU 2004:118 s 179.

¹¹³ SOU 2004:118 s 183.

¹¹⁴ SOU 2004:118 s 199.

¹¹⁵ SOU 2004:118 s 208.

¹¹⁶ SOU 2004:118 s 211.

menade att syftet bakom förslaget var så viktigt att inskränkningen i stort var godtagbar.¹¹⁷ Förslaget har ännu inte lett till några åtgärder.

4.3 Sammanfattning

Sedan 1989 har regeringen tillsatt ett flertal utredningar, analyserat och studerat problematiken med kommunalt domstolstrots. I viss mån har problematiken åtgärdats genom sanktionsavgifter för kommuner och landsting som trotsar domstolsbeslut. Det senaste förslaget om en avgift som påtryckningsmedel, specifikt för beslut tagna enligt 4 kap 1 § SoL eller 9 § LSS för att kommunerna inom skälig tid ska verkställa besluten, har ännu ej bemötts av regeringen. Nedan följer en sammanställning av de olika utredningarna och vilka åtgärder som förespråkades i utredningarna.

	Intern kontroll	Extern kontroll		Lagstiftnings-åtgärder
	1. Kommunernas interna kontroll	2. Tillsyn	3. Domstolskontroll	
SOU 1989:64 Kommunalbot			Sanktionssystem med kommunalbot.	Inga åtgärder vidtogs.
SOU 1993:109 Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots	Entledigande av förtroendevalda. Den kommunala revisionens uppgifter utökas.	Personligt vitesansvar för förtroendevalda.		Inga åtgärder vidtogs.
Ds 1995:27 Kommunalt domstolstrots och vitesansvar		Personligt vitesansvar för förtroendevalda i nämnder som trotsade verkställighetsförbud.		Inga åtgärder vidtogs.
SOU 1999:21 Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av funktionshindrade		Vikten av Socialstyrelsens tillsyn framhölls. Förslag om ökade möjligheter för Länsstyrelsens att förelägga		Utredningen låg till grund för Prop. 1999/2000:79.

¹¹⁷ SOU 2004:118 s 238.

		kommuner avhjälpande av brister vid vite.		
Prop. 1999/2000:79 Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikapppolitiken		Möjlighet för Länsstyrelsen att förelägga en kommun att följa en dom vid vite.		Lagändringar i LSS 26a § och SoL 13 kap. 7 §. Ikraftträdande 1 juli 2000 (idag upphävd lagstiftning).
Ds 2000:53 Kommunalt domstolstrots	De kommunalt revisionen förpliktigas att anmäla om de i granskningen funnit exempel på domstolstrots.	Länsstyrelsen skulle hos länsrätten väcka talan mot kommuner som dröjde för länge med att verkställa ett domstolsbeslut. Möjlighet att utdöma sanktionsavgift.	Domstol skulle ges möjlighet att förbjuda ledamöter i nämnden att vidta åtgärder mot ett verkställighetsförbud vid vite. Enskild part skulle kunna begära att ledamöter i den berörda nämnden väcker frågan om rättelse av beslut vid vite.	Förslaget ledde till Prop. 2001/2002:122.
Prop. 2001/2002:122 Åtgärder mot kommunalt domstolstrots	De kommunalt revisionen förpliktigas att anmäla om de i granskningen funnit exempel på domstolstrots.	Länsstyrelsen skulle hos länsrätten väcka talan mot kommuner som dröjde för länge med att verkställa ett domstolsbeslut. Möjlighet att utdöma sanktionsavgift.		Lagstiftning trädde i kraft 1 juli 2002.
SOU 2004:118 Beviljats men inte fått	Utökad kommunal revision och granskning av icke-verkställda beslut.	Rapporterings-skyldighet för kommuner om antalet icke verkställda beslut. Starkare tillsyn från länsstyrelserna rekommenderades. ”Dröjsmålsavgift” om kommunen inte verkställer beslut i enlighet med SoL 4 kap. 1 § och 9 § LSS inom skälig tid.		Inga åtgärder har ännu vidtagits.

5 Kontrollorganen – sanktioner och kontroll i empirin

5.1 Tillsyn

Syftet med tillsyn är att kontrollera att lagar, förordningar och föreskrifter följs av myndigheterna. Tillsyn är alltså en form av instrumentell kontroll. Tillsynen garanterar en viss form av rättssäkerhet för enskilda medborgare i offentliga verksamheter och har därför också ett legitimerande syfte. Likaså fungerar tillsynen ibland också disciplinerande, då den kan innebära kontroller av enskilda ärenden som kan ge negativ feedback mot enskilda tjänstemän eller myndigheter. Tillsynen är oftast aktiv, på exempelvis Länsstyrelsens initiativ (se nedan) men kan också följa på anmälningar från allmänheten. Tillsynsmyndigheten kontrollerar ofta både processen, besluten, åtgärderna och effekterna av det som förvaltningens verksamhet innefattar.

5.1.1 Socialstyrelsens tillsyn

Syftet med Socialstyrelsens tillsyn i enlighet med 25 § LSS är att stå för den centrala tillsynen över verksamheten. Syftet bakom Socialstyrelsens kontroll kan sägas vara till största delen instrumentell. I enlighet med SoL 13 kap. 1 § har Socialstyrelsen ansvaret för tillsynen över socialtjänsten. Syftet med att låta en statlig myndighet utöva tillsyn är att socialtjänsten skall vara likformig över hela riket och att de mål som satts upp av lagstiftaren skall uppfyllas. Socialstyrelsens tillsyn är ämnad att fungera övergripande och ska se till att kunskapen inom socialt arbete förs framåt. Socialstyrelsen arbetar aktivt, både rutinmässigt och specifikt genom att göra inspektioner, ge råd och göra utredningar. Socialstyrelsen meddelar också anvisningar och råd som kommunerna bör följa, men som egentligen enbart är vägledande. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd är normerande och används som underlag för tillsynen av verksamheten.¹¹⁸

I regleringsbrevet för Socialstyrelsen avseende 2005 beträffande politikområdet handikappolitik och verksamhetsgrenen tillsyn är specifikt omnämnt att samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna skall vidareutvecklas i syfte att uppnå

- Ökad samordning såväl mellan länsstyrelsen som mellan den regionala och nationella tillsynen inom socialtjänstområdet,
- Ökad samordning vad gäller tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården samt

¹¹⁸ Förordning (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen.

- Minskade brister och missförhållanden i huvudmännens verksamhet.¹¹⁹

5.1.2 Tillsynen från länsstyrelserna

Syftet med länsstyrelsernas tillsyn är att Länsstyrelsen skall fungera som regeringens och riksdagens regionala samordnare. Länsstyrelsens roll handlar mycket om att fungera som en styrande länk mellan riksdag och regering och kommuner och landsting. I regleringsbrevet som varje år ställs till länsstyrelserna från finansdepartementet ställs mål för verksamheten upp, men också återrapporteringskrav på länsstyrelserna för att dessa skall rapportera vad de gjort för att uppnå målen. Regleringsbreven anger också specifika uppdrag och exempelvis ekonomiska villkor för verksamheten.¹²⁰

I enlighet med 13 kap. 2-4 §§ SoL har länsstyrelsen tillsynsansvaret för den socialtjänst som kommunerna inom länet svarar för. Länsstyrelsen arbetar aktivt med att följa hur socialnämnderna tillämpar SoL, informera och ge råd till allmänheten om frågor som rör socialtjänsten, ge socialnämnderna råd i deras verksamhet och främja samverkan mellan olika kommuner och verka för att kommunerna planerar för exempelvis att bygga bostäder anpassade för funktionshindrade. Länsstyrelsen har rätt att inspektera den kommunala verksamheten och kan begära in uppgifter och upplysningar om verksamheten som behövs för att fullgöra tillsynen. Länsstyrelsen arbetar också passivt genom att vara tillståndsgivande myndighet beträffande särskilda boendeformer, exempelvis enskild verksamhet som hem för vård och boende.¹²¹

I en artikel i Göteborgsposten den 9 juli 2002 omtalades att länsstyrelsen i Västra Götaland inte använde sig av möjligheten att utdöma vite till de kommuner som vägrade följa domstolsbeslut. Bara i Västra Götaland väntade 49 personer på att kommunerna skulle verkställa domstolens beslut. Handikappombudsmannen menade att möjligheten bara använts vid två tillfällen sedan möjligheten infördes år 2000, och hoppades på att sanktionerna skulle öka med ändringarna av lagen till ett sanktionssystem.¹²² Samtliga länsstyrelser har dock i 2005 års regleringsbrev fått i uppdrag att redovisa till Socialstyrelsen antalet ej verkställda beslut, domar och avslag för äldre och funktionshindrade i enlighet med SoL och LSS. Redovisningen ska också innehålla antalet ansökningar hos länsrätten om sanktionsavgift och antalet utdömda sanktionsavgifter och dess storlek. Regleringsbrevet ställer också upp som mål att länsstyrelserna skall tillse att kommunernas användning av individuella planer¹²³ för funktionshindrade ökar. Länsstyrelserna skall också redovisa till finansdepartementet de insatser de genomfört. I regleringsbrevet anges också att samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna skall utökas för att öka graden av samordning av tillsynen och minska bristerna och missförhållandena i kommunernas verksamhet.¹²⁴

¹¹⁹ Prop. 2004/05:1, utg.omr.09, bet. 2004/05:SoU1, rskr. 2004/05:114.

¹²⁰ <http://www.regeringen.se/sb/d/5308;jsessionid=a6FnPnaZNNmc>, 2005-06-01, klockan 19.58

¹²¹ 25 § LSS.

¹²² Göteborgsposten, 2002-07-09.

¹²³ Individuella planer syftar till att bättre samordna insatser och att samverka över kommungränserna.

¹²⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Länsstyrelserna. Prop. 2004/05:1, utg.omr. 18, bet. 2004/05:BoU1, rskr. 2004/2005:102.

Förhoppningsvis kan syftet bakom denna typ av kontroll inte vara symbolisk utan bidra till att fungera disciplinerande gentemot kommunerna.

5.1.3 JO:s tillsyn

Justitieombudsmannens huvuduppgift är att se till att de som driver offentlig verksamhet eller utövar någon form av myndighetsutövning i Sverige fullföljer alla de åligganden de kan ha gentemot medborgarna.¹²⁵ JO:s tillsyn är inte begränsad utan rör alla offentliga verksamheter – kommunala som statliga. Syftet bakom JO:s tillsyn är att kontrollera att utövarna av offentlig verksamhet följer lagar och fullgör sina åligganden.¹²⁶ Syftet kan alltså sägas vara till största delen disciplinerande. Ledamöter i beslutande kommunala församlingar står inte under JO:s tillsyn. Lagstiftaren har menat att JO inte skall syssla med frågor som rör kommunens kompetens utan låta denna fråga till största del behandlas av förvaltningsdomstolarna. I 3 § 2 st. JO-instruktionen stadgas att ”*vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas*”. I praktiken betyder detta att JO inte bör kommentera överväganden om lämpligheten i vissa beslut.

JO arbetar både aktivt och passivt. JO kan sålunda själv specifikt granska fall som kommer till JO:s kännedom på något sätt, genom tidningar eller liknande. JO arbetar dock mest passivt och agerar ofta först efter en sk. JO-anmälning.

JO:s främsta vapen är att de kan rikta kritik mot försumlighet i myndigheters beslut. Ett uttalande från JO är inte rättsligt bindande men kritiken tar på stort allvar. JO agerar också som åklagare i åtal om tjänstefel. JO har även möjlighet att initiera disciplinförfarande mot en tjänsteman för tjänsteförseelse, men kan inte föra talan vid domstol om ändring av beslut beträffande exempelvis avsked om frågan gäller en kommunaltjänsteman. JO:s praxis har inte samma dignitet som rättspraxis generellt sett, men JO:s yttrande i frågor brukar få stor publicitet och anses viktigt och vägledande.¹²⁷

Ett flertal JO fall behandlar problemet med domstolstrots. Många fall rör problemet med brist på verkställighet av länsrätts dom om en persons rätt att få socialbidrag.¹²⁸ JO framförde exempelvis kritik (JO Dnr 337-1994) till en socialnämnd som, trots att länsrätten i ett antal domar bifallit en persons överklaganden om hans rätt till bistånd, avslagit personens ansökningar om socialbidrag, trots att förhållandena varit oförändrade i sak. JO menade att om nämnden låtit domen vinna laga kraft faller det sig naturligt att nämnden i liknande framtida fall lägger länsrättens bedömning till grund för sina beslut. Sökandens ekonomiska situation hade inte förändrats på något avgörande sätt. JO tillade att ”socialnämnden kan annars lätt misstänkas för att mer eller mindre medvetet tillämpa SoL felaktigt och för att uppträda illojalt mot biståndssökanden som varje gång måste överklaga hos länsrätten för att få sin rätt tillgodosedd.” JO menade också att en nämnd inte kan skjuta upp verkställigheten av länsrätts domar genom att slentrianmässigt begära inhibition beträffande alla domar som går nämnden emot.

¹²⁵ Lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän, 1 §.

¹²⁶ Se JO-instruktionen 2 §.

¹²⁷ Bohlin 1998, s 136 f.

¹²⁸ JO Dnr 32-1996, Dnr 784-1996, Dnr 1995-3104.

5.1.4 Riksrevisionen

Riksrevisionen är en relativt ung myndighet som under 2003 tog över revisionsansvaret från Riksrevisionsverket och riksdagens revisorer. Syftet bakom riksrevisionens arbete är till största del instrumentellt. Riksrevisionens uppgift är att granska verksamhet som bedrivs av staten, göra förvaltningen mer effektiv och tillse att myndigheterna har en god resursanvändning.¹²⁹ Riksrevisionen är helt oberoende i enlighet med RF 12 kap. 7 §. Riksrevisionen arbetar endast aktivt och granskar den verksamhet som bedrivs av regeringen, Regeringskansliet, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, och den verksamhet som bedrivs av riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen.¹³⁰ Riksrevisionen granskar alltså de myndigheter som har till uppgift att granska kommunerna, exempelvis Socialstyrelsen och länsstyrelsen.

Riksrevisionen menade i en skrivelse, som specifikt behandlade personlig assistans, *Personlig assistans till funktionshindrade*¹³¹ att det största hindret för en fungerande tillsyn av LSS-området var det oklara lagstödet för tillsyn och avsaknaden av regler om vad personlig assistans bör vara. Riksrevisionen menade också att avsaknaden av tydliga regler, det delade huvudmannskapet mellan kommuner och landsting och mängden av aktörer gjorde det svårare att få till stånd en effektiv administration.

5.2 Domstolarnas kontroll

Tidigare var många kommunala beslut tvungna att underställas statlig myndighet, ofta länsstyrelsen, för att vinna laga kraft. Institutet gick ut på att ett beslut taget av kommunen skulle godkännas eller fastställas av högre instans. Den högre instansen varierade beroende på beslutets art, men kunde vara t ex länsstyrelse eller regering. Idag är underställningsinstitutet nästan helt bortrationaliserat förutom vid fastställande av ordningsföreskrifter¹³² och vid prövning av kommunernas valkretsindelning¹³³ som måste underställas länsstyrelsen.¹³⁴ Domstolskontrollens syfte är instrumentellt då lagstiftaren vill kontrollera att styrningen är effektiv. Syftet kan också vara att legitimera verksamheten, genom att låta deras överklaganden av beslut vara en specifik kontroll av ett enskilt ärende. På samma vis kan syftet också vara disciplinerande, eftersom denna specifika kontroll hindrar tjänstemän från att ta medvetet felaktiga eller olagliga beslut. Domstolskontrollen är alltid passiv och bygger enbart på att medborgare anmäler felaktigheter som sedan kontrolleras av domstolen.

¹²⁹ Lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

¹³⁰ Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet, 2 § 1-2 p.

¹³¹ RiR :2004:7, s 37.

¹³² Ordninglagen (1993:1617) 3 kap 13 §.

¹³³ Vallagen 2 kap 8-9 §§.

¹³⁴ Gustafsson, 1996, s 94.

5.2.1 Förvaltningsbesvär

För att staten ska kunna kontrollera effekterna av sin styrande verksamhet krävs kontrollinstrument av olika slag. Praxis i den offentliga rätten krävs för att staten ska kunna garantera medborgarna rättssäkerhet och likformigt beslutande. Den vanligaste formen av kontroll är den som görs via förvaltningsdomstolarna, dvs. laglighetsprövningen och förvaltningsbesväret. Då min studie framför allt rör överklaganden av beslut som tas i enlighet med SoL och LSS är det i dessa fall förvaltningsbesvär som avses med domstolskontrollen.

I RÅ 1988 ref 40 fastslogs att resursbrist inte är ett godtagbart skäl för avslag på en ansökan om en insats. Frågan rörde en person som begärt boende i gruppboende i enlighet med omsorgslagen ((lag (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda)). Regeringsrätten skilde i fallet på frågan om personens rätt till gruppboende och personens rätt till verkställighet av domen.¹³⁵

I RÅ 1993 ref 11 menade Regeringsrätten att kommunens beslut om ett socialbidrag under den av Socialstyrelsen rekommenderade normen inte kunde tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Regeringsrätten menade att kommunens argument om de bristfälliga resurserna inte hade någon betydelse i sammanhanget.¹³⁶ Idag är styrningen av kommunerna tydligare i och med riksnormen som tydligt styr vilken nivå försörjningsstödet skall ligga på.

5.2.2 Straffrättsligt ansvar – tjänstefel¹³⁷

BrB 20 kap. 1 § stadgar att den som uppsåtligt eller med oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften döms för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. För att ett straffansvar skall vara aktuellt krävs att beslutsfattandet har ett samband med *myndighetsutövning*¹³⁸, vilket i sin tur leder till att de förtroendevalda i exempelvis kommunstyrelser i de flesta fall går fria från ansvar.¹³⁹ I ett omtalat rättsfall fälldes samtliga medlemmar i sociala distriktsnämnden i Kungsbacka kommun för tjänstefel efter dom i Hovrätten för västra Sverige. Grunden för domen var att nämnden vägrade verkställa en dom som meddelats av kammarrätten.¹⁴⁰

¹³⁵ RÅ 1988 ref 40.

¹³⁶ RÅ 1993 ref 11.

¹³⁷ Andra brottsrubriceringar kan också komma ifråga, ex. trolöshet mot huvudman 9 kap. 5 § BrB, men jag har av utrymmesskäl valt att inte fördjupa mig i fler brott.

¹³⁸ Se även JO:s ämbetsberättelse 1986/87 s 297.

¹³⁹ Prop. 1990/91:117 s 61.

¹⁴⁰ Dom 1996-03-26, DB 175, Mål nr B420-95. Se även 1995-05-18 DB 2096.

5.2.3 Skadestånd

Skadeståndsansvaret för kommunen som juridisk person återfinnes i 3 kap. SKL. Regleringen av skadeståndsansvaret gör skillnad på om den skadebringande gärningen skett vid myndighetsutövning eller vid offentlig verksamhet som liknar enskild verksamhet.¹⁴¹ För myndighetsutövning regleras skadeståndsansvaret i SKL 3 kap. 2 §. Ersättningen gäller personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. För offentlig verksamhet som liknar enskild verksamhet är ansvaret reglerat i SKL 3 kap. 1 §. I SKL 3 kap. 3-6 §§, 8 och 9 §§ följer sedan en mängd jämningsgrunder för skadeståndsansvaret. Huvudregeln i SKL är att arbetstagaren inte ska behöva betala något skadestånd alls, utan att arbetsgivaren har ett sk. principalansvar för arbetstagaren. För förtroendevalda finns det dock ingen uttrycklig bestämmelse om skadestånd. I SOU 1989:64 hävdas dock att övervägande skäl talar för att man kan analogt betrakta förtroendevalda som arbetstagare i SKL 4 kap. 1 § mening.

5.2.4 Arbetsrätten och dess sanktioner

Disciplinåtgärder som exempelvis löneavdrag kan användas som åtgärd mot anställda inom förvaltningen. Fullmäktigeledamöter och förtroendevalda i kommunala styrelser och nämnder har dock inte något disciplinansvar.¹⁴² Uppsägning, avsked och entledigande regleras i enlighet med LAS. För uppsägning krävs *saklig grund* eller arbetstagarens *allvarliga försummelse* av arbetsuppgifterna. Avsked är aktuellt då arbetstagaren *grovt har åsidosatt sina åligganden* mot arbetsgivaren. Enligt 20 kap 4 § BrB kan ett entledigande komma i fråga om den som valts till ett statligt eller kommunalt förtroendeuppdrag med vilket medföljer myndighetsutövning har begått ett brott för vilket är stadgat fängelse i två år eller däröver och om han genom brottet har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha uppdraget (se även ovan om tjänstefel i avsnitt 5.2.2).¹⁴³

5.2.5 Verkställighet i enlighet med utsökningsbalken

I enlighet med UB 3 kap. 1 § 1p. kan verkställighet äga rum med stöd av en förvaltningsdomstols dom. Domen måste dock vara tillräckligt preciserad och innehålla en förpliktelse i den mening ordet har i UB 1 kap 1 §, dvs. ett tydligt preciserat beslut. I NJA 1993 s 99 sökte en kvinna gruppbostad i enlighet med nu upphävda lag (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. I sin dom hade länsrätten meddelat

¹⁴¹ SOU 1989:64 s 46.

¹⁴² SOU 1989:64 s 43 f.

¹⁴³ SOU 1989:64 s 44 f.

att ”*NN har rätt till särskild omsorg i form av boende i gruppboende för vuxna*”. Denna formulering ansågs inte tillräckligt precis för att kunna leda till verkställighet i enlighet med UB. Lagrådet menade i sitt yttrande om Prop. 1999/2000:79 att möjligheten att utkräva verkställighet genom UB behövde genomlysas tydligare, vilket ledde till ett förtydligande i lagtexten. Lagrådet menade att UB som verktyg för verkställighet passade bättre för domar som beslutats om frågor om försörjningsstöd bättre än handikapplagstiftningen då dessa beslut oftare är mer komplexa.

5.3 Kommunernas interna kontroll

5.3.1 Intern laglighetsprövning

Kommunerna har en skyldighet att själva kontrollera sina beslut och göra en intern bedömning om dessa beslut är lagliga eller ej. Sålunda ska alla myndigheter och beslutsfattande instanser i Sverige göra en intern laglighetsprövning jämte RF 11 kap. 14 §. Denna uppsats lämnar tyvärr inte utrymme för en mer ingående diskussion om lagprövningen och dess former konstitutionellt sett. Fullmäktiges ordförande har en möjlighet att vägra lägga fram ett förslag till beslut om förslaget tycks strida mot lag eller författning.¹⁴⁴ Syftet med den här typen av självkontroll är delvis instrumentell men mest symbolisk och kan teoretiskt sett vara både aktiv och passiv.

5.3.2 Politisk självsanering

Innan 1953 års kommunallag fanns en bestämmelse om att en förtroendevald inom kommunen kunde bötfällas för förfallolös frånvaro om denne struntade i sin närvaroskyldighet. Dessa bestämmelser togs bort i 1953 års kommunallag med motiveringen att om en förtroendevald visade så ringa intresse för det uppdrag han erhållit ansåg man att väljarna skulle komma att reagera genom att inte välja om politikern.¹⁴⁵ Denna regel kan sägas vara generell också för politiker som inte fattar lagenliga beslut, då han eller hon inte troligtvis kommer att bli omvald, men är knappast en del av förvaltningskontrollen. I 1991 års KL inrättades dock ett helt nytt kapitel för de förtroendevalda. Nya regler infördes som möjliggjorde för fullmäktige att entlediga förtroendevalda som inte beviljats ansvarsfrihet eller som dömts för allvarliga brott.¹⁴⁶ Denna typ av kontroll är både legitimerande och disciplinerande.

¹⁴⁴ KL 5 kap. 45§ 2st.

¹⁴⁵ Björkman, Riberdahl 1997, s 72.

¹⁴⁶ KL kap. 10 §.

5.3.3 Kommunal revision

Reglerna för revisionen finns i 9 kap. KL samt i lag (1997:614) om kommunal redovisning. Fullmäktige ska välja minst tre revisorer för att granska verksamheten. Revisorerna är förtroendevalda och fullgör sina uppdrag självständigt. Revisorerna ska granska all verksamhet som bedrivs och varje år ge en revisionsberättelse till fullmäktige. De kommunala företagen som drivs privaträttsligt granskas med hjälp av de privaträttsliga regler som finns för varje associationsform det kommunala bolaget bedrivs inom, ofta med krav på auktoriserade revisorer.

I enlighet med lag (1997:614) om kommunal redovisning är kommuner och landsting bokföringsskyldiga och måste upprätta årsredovisning och delårsrapporter, (1 kap 1§). Kommunerna ska följa god redovisningssed (1 kap. 3§). Årsredovisningen skall upprättas av kommun- respektive landstingsstyrelsen. Den kommunala redovisningen skall också innehålla en förvaltningsberättelse (4 kap. 1 §). Förvaltningsberättelsen skall innehålla upplysningar om sådana förhållanden som inte ska redovisas i balansräkningen eller resultaträkningen men som ändå är viktiga för bedömningen av kommunen eller landstingets resultat. Redovisning skall också göras av andra händelser av väsentlig betydelse, förväntad utveckling inom kommunen, väsentliga personalförhållanden och andra förhållanden som är viktiga för styrningen och uppföljningen av kommunernas verksamhet. De kommunalanställdas sjukfrånvaro skall också redovisas (4 kap. 1a§).

Revisorerna ska inte granska åtgärder som rör myndighetsutövning mer än i några speciella fall som uppräknas i 9 kap. 9 § KL. Ett av fallen är när granskningen gäller hur nämnder verkställer avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar. Tillägget gjordes efter regeringens proposition 2001/2002:122 Åtgärder för kommunalt domstolstrots. Revisorernas kontroll är instrumentell på så vis att den efterkontrollerar kommunernas verksamhet och ger en möjlighet till korrigeringar. Revisionen fungerar också legitimerande, dvs. den understryker att man i efterhand kan kontrollera styrningens utformning. På sätt och vis kan också revisionen sägas vara disciplinerande. Revisionen bidrar förhoppningsvis till att tjänstemän och politiker är mer noggranna i sin hantering av kommunens medel och resurser om de vet att deras värv senare kommer att belysas av utomstående.

5.4 Sammanfattning

Kontrollen av kommunernas implementering av LSS-lagstiftningen och försörjningsstödet i enlighet med SoL 4 kap. 1 § sker på ett mångfacetterat sätt. Syftet bakom kontrollen kan vara instrumentell, legitimerande, disciplinerande eller symbolisk och kan vara både aktiv och passiv.

Tillsynen av den kommunala verksamheten sköts dels från Socialstyrelsen dels från länsstyrelserna. Länsstyrelserna har en möjlighet att vid länsrätt ansöka om att kommuner skall betala en speciell sanktionsavgift om de inte verkställer en allmän förvaltningsdomstols beslut. I regleringsbrevet till länsstyrelserna och Socialstyrelsen har regeringen påpekat vikten av samordning mellan tillsynsinstanserna och preciserat kraven på återrapportering till Socialstyrelsen kring domstolstrotsens utbredning.

JO och JK kontrollerar också att kommunerna sköter sina offentliga åligganden, dock inte de beslut som tas av kommunfullmäktige. Riksrevisionen granskar myndigheterna och tillser att de har en god resursanvändning.

Ett flertal domar från Regeringsrätten har fastställt att resursbrist inte är ett skäl att neka kommunmedborgare LSS insatser eller försörjningsstöd i enlighet med riksnormen. Dessutom kan kommunen drabbas av skadeståndsanspråk och enskilda tjänstemän eller politiker kan dömas för tjänstefel vid trots mot domstolsbeslut. Arbetsrättsliga sanktioner kan också drabba en kommunalt anställd som trotsar domstolsbeslut på ett försumligt sätt. Kommunerna har dessutom en intern skyldighet att kontrollera att de beslut de tar inte strider mot andra författningar.

6 Kommentarer och slutlig analys

6.1 Inledning

Jag ämnar i detta slutliga kapitel försöka knyta ihop uppsatsen och dra några slutsatser kring min text. Jag kommer löpande i texten att försöka svara på mina frågeställningar som jag ställt upp i början av uppsatsen.

6.2 Konflikten mellan legalitetsprincipen och kommunal självstyrelse

I ett pressmeddelande från svenska kommunförbundet och landstingsförbundet från 2000 kritiserade SKL statens införande av sanktioner mot kommuner och landsting som inte har resurser att verkställa domstolarnas beslut inom LSS-verksamheten. SKL menade retoriskt att om kommuner och landsting skulle få betala viten när de inte lyckades klara sina uppgifter så borde liknande viten införas för exempelvis polisen om de inte lyckades utreda alla anmälda brott eller alla försäkringskassor som inte lyckades betala ut rehabiliteringsstöd för att pengarna tagit slut.¹⁴⁷ Förbunden menade senare i sitt yttrande om SOU 2004:118 i mars i år att den kategoriska lagstiftningen som återfanns i SoL och LSS inte tog tillräckliga hänsyn till de faktiska resursförhållandena hos huvudmännen och att sanktioner var fel väg att gå. SKL menade att en diskussion med staten behövdes tas upp om finansieringen av LSS-verksamheten. Om inte någon förändring kom till stånd menade förbunden att staten behövde ta över finansieringen av LSS-verksamheten.¹⁴⁸

Handikappsombudsmannen (HO) har uttalat sig om det kommunala domstolstrotset och menar att problemet i alltför hög grad tillskrivs bristande resurser än bristande vilja. HO menar att de kommunala representanterna hävdar att det är orimligt att ha sådan detaljstyrning som det innebär att människor ska ha rätt att få grundläggande behov av stöd och service prövade av domstol. HO menar att ett sådant synsätt innebär att medborgarnas *mänskliga rättigheter* betraktas som förhandlingsbara kommunala förmåner. HO menar vidare att kommunernas trots inte kan ses på något annat sätt än att kommunerna anser att den kommunala självstyrelsen är överordnad legalitetsprincipen, något som HO menar är oacceptabelt. Att kommuner nonchalerar lagstiftningen är ett hån mot rättighetslagstiftningen och demokratin menar HO.¹⁴⁹

Det är just i skärningspunkten mellan politiken och juridiken problemet ligger. Förvisso ska staten erbjuda kommunerna finansiering om de skulle tilldelas nya uppgifter,

¹⁴⁷ Pressmeddelande från SKL 2000-12-12.

¹⁴⁸ Yttrande från SKL Dnr S2004/9340ST, 2005-03-18.

¹⁴⁹ HO 2002-05-08 Dnr 434/2002.

men det är inte alltid en garant för att man på kommunal nivå kan lösa de organisatoriska problem som kan uppstå i en utökning eller förändring av verksamheten. SKL:s uppbragta inlägg är måhända mest retorik, men ropet på hjälp är säkert äkta. Ett grundläggande problem med det kommunala självstyret är alltså att dess innebörd är så vagt formulerad. Grunden till detta har varit att kommunalt självstyre ska kunna utvecklas i takt med samhällsutvecklingen. Riksdagens och regeringens makt över det kommunala självstyrets utveckling är stark och formuleringen i grundlagen är inte så tydlig att juridikens makt blir pålitlig. Utan tydliga förutsättningar om det kommunala självstyrets premisser både juridiskt och politiskt skapas oförutsägbarhet där nya uppgifter kan tilldelas kommunerna utan deras uttryckliga medgivande. För att ge kommunerna ett självstyre vars innebörd ”lätt kan ändras” skapar givetvis stora svårigheter i planering och organisering. Förvisso har den kommunala självstyrelsen blivit en del av grundlagen och tydligt inskriven i RF 1 kap 1§, men det kommunala självstyret förblir ändå ett vagt begrepp med små möjligheter för kommunerna att ställa några krav på staten eller att påverka sin egen situation.¹⁵⁰ Utgångspunkten i all offentlig maktutövning måste vara att följa legalitetsprincipen. Oavsett alla de svårigheter som kommuner och landsting får med ökade kostnader för att kunna erbjuda stöd och service för funktionshindrade eller försörjningsstöd så måste kommunerna följa lagen och domstolsavgöranden. Legalitetsprincipen är ett måste för varje fungerande samhällsbildning och för att medborgarna ska ha respekt för samhällets regler och dess utövare så krävs det att den offentliga makten själv följer de regler som finns och de avgöranden som tas av våra domstolar. Om kommunerna inte följer legalitetsprincipen så upphör kommunerna att fungera som lokala organ och blir istället helt självstyrande förvaltningar.

6.3 Åtgärder mot kommunalt domstolstrots – sanktioner eller andra lösningar?

Jag har tidigare i uppsatsen beskrivit vilka sanktioner och kontrollinstanser som i dagsläget finns att tillgå för att komma åt det kommunala domstolstrotset. Jag ämnar därför inte fördjupa mig mer i det. Vad kan då sägas vara den enklaste lösningen på det kommunala domstolstrotset? När verksamheter inte fungerar tycks en enkel lösning vara att staten övertar huvudmannaskapet för verksamheten som gäller försörjningsstödet och LSS-lagstiftningen. Funktionshindrade personer och de personer som söker sig till socialtjänsten för att söka försörjningsstöd torde vara två av samhällets svagaste grupper och dessa grupper borde sålunda vara så värdefulla skyddsobjekt att man inte kan på något vis äventyra deras rättvisa genom att låta deras öde ligga i ”snåla” kommuners händer. Borde alltså områdena administreras centralt?

¹⁵⁰ Hettne har betonat kommunernas brist på rättsmedel i Sverige och förespråkar att uppnbarhetskriteriet i RF 11 kap. 14 § skall tas bort för att ge domstolarna en ökad möjlighet att pröva lagstiftning som ligger i gränslandet till att vara intrång i det kommunala självstyret. För- och nackdelar med en utökad konstitutionell kontroll är dock inte denna uppsats tänkt att behandla.

Subsidiaritetsprincipen innebär att en offentlig uppgift bör ligga på så låg nivå som möjligt och endast om den lägre nivån ej klarar av att förverkliga målen med verksamheten bör åtgärden flyttas från den lokala nivån till den centrala. Historiskt sett har både socialtjänsten och omvårdnaden om funktionshindrade legat på kommunal nivå. En möjlighet är att renodla verksamheten på socialtjänstområdet och exempelvis centralisera administrationen av det riksnormsanpassade försörjningsstödet. På så vis ökar transparensen i systemet och kostnaderna blir mer lättberäknade. De delar av försörjningsstödet som enskilda kan söka för extra utgifter kan kvarligga på kommunerna som besitter en större lokalkännedom och därför enklare kan sätta sig in i enskilda ärenden.

Beträffande LSS-verksamheten anser jag att kommunerna är rätt huvudman för verksamheten och att central administration inte är nödvändig eller eftersträvansvärd. Verksamheten kräver personlig kontakt och individuella lösningar som bäst kan hittas på en lokal nivå. Den ekonomiska situationen för kommunerna idag är dock inte hållbar. Den enskilt viktigaste frågan för kommunerna är att transparensen kring de reella kostnaderna för verksamheten ökar och att finansieringen av verksamheten ökar. Warnling-Nerep diskuterar problemen med prioriterad kontra oprioriterad verksamhet. Warnling-Nerep menar att de stora kostnaderna för rättighetslagstiftningen gör att exempelvis skolans behov kommer att tillgodoses i mån av resurser, vilket knappast är en eftersträvansvärd effekt.¹⁵¹ Jag tror inte att jag är överdrivet konspiratorisk när jag delvis misstänker kommunerna för att vilja använda sig av argument om kommunal självstyrelse för att slippa ett tungt ekonomiskt ansvar för kostsamma kommunmedlemmar. Den behandling som flera funktionshindrade och socialhjälpssökande får måste i hög grad bero på problem i bemötandet och inte i finanserna.

Att öka samverkan mellan kommuner för att hitta effektiva lösningar och mer långsiktig planering är viktigt. På så vis behöver man inte nödvändigtvis ändra på den kommunala indelningen, utan kan finna samverkansprojekt där flera kommuner kan gå samman och dela kostnader och effektivitetsvinster. Länsstyrelserna har här också en mycket viktig sammanlänkande roll och måste utöka sin tillsyn och bidra till effektiva och långsiktiga lösningar. Länsstyrelsens regleringsbrev från 2005 tyder på en ändring av den tidigare något styvmoderligt behandlade tillsynen av kommunerna. Nu efterfrågar regeringen tydlig statistik, transparens och återrapportering.

Jag har i uppsatsen beskrivit hur kontrollen av kommunerna fungerar och vilka sanktioner som kan drabba trotsiga kommuner. Flertalet av sanktionerna är ändamålsenliga och säkert nödvändiga ur allmänpreventiv synvinkel. Sanktionerna kan hindra de värsta formerna av domstolstrots men att utöka dem är inte nödvändigtvis den mest effektiva metoden. Straffen söker endast lindra symptomen på ett större systemfel. Det bästa tillvägagångssättet borde vara att reda ut vad man i grunden kan göra åt problemen i en öppen och förutsättningslös diskussion med parterna. Problemet med det kommunala domstolstrotset är komplext och ett av de grundläggande problemen i förhållandet mellan staten och kommunerna handlar om bristande förståelse. Balansgången mellan det kommunala självstyret i enlighet med RF 1 kap 1 § och 7§ och legalitetsprincipen i RF 1 kap 1 § 3st behöver klargöras: Hur förhåller sig dessa två

¹⁵¹ Warnling-Nerep, 1995, s 558 f.

principer gentemot varandra? Staten stiftar nya lagar och avkräver sedan kommunerna att finansiera de nya utgifterna, något som kraftigt minskar kommunernas reella handlingsutrymme. Förhoppningsvis kommer Ansvarskommitténs utredningar att besvara några av dessa frågeställningar eller skapa möjligheter att förtydliga lagstiftningen på området.

Litteraturförteckning

Svensk författningssamling

Kommunallag (1991:900)

Regeringsform (1974:152)

Vallag (1997:157)

Lag (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade

Lag (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunala nämndorganisation

Lag om rätt för kommunerna och landsting att bistå utländska studerande (1962:68)

Lag om rätt för kommunerna, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat humanitärt bistånd (1994:693)

Lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän.

Lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet

Lag (1997:614) om kommunal redovisning

Lag (1979:411) om Sveriges indelning i kommuner och landsting.

Lag (1979:408) om lokala organ i kommunerna

Lag (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting (upphävd författning)

Lagen (1985:568) om omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m fl.

Lagen (1965:136) om elevhem för vissa rörelsehindrade

Frikommunlagen (1990:1169)

Förordning (1996:570) med instruktion för Socialstyrelsen

Förvaltningslagen (1986:223)

Miljöbalken (1998:808)

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Socialtjänstlag (2001:453)

Skadeståndslag (1972:207)
Kommunförbundslag (1985:894) (upphävd författning)
Ordningsslagen (1993:1617)
Utsökningsbalk (1981:774)
1862 års kommunalförordningar

Offentligt tryck

Prop. 2004/05:1 Budgetpropositionen för 2005
Prop. 2001/02:122 Åtgärder mot kommunalt domstolstrots
Prop. 2001/02:80 Demokrati för det nya seklet
Prop. 1998/99:66 En stärkt kommunal revision
Prop. 1996/97 105 Kommunal samverkan
Prop. 1993/94:48 om handlingsoffentlighet hos kommunala företag
Prop. 1991/92:150 med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/1993, m.m. (kompletteringsproposition)
Prop. 1991/92:17 Följdlagstiftning till den nya kommunallagen
Prop. 1990/91:140 Arbetsmiljö och rehabilitering
Prop. 1990/91:117 om en ny kommunallag
Prop. 1988/89:119 om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse
Prop. 1983/84:152 om försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse
Prop. 1975/76:187 Kommunal demokrati, ny kommunallag m. m.
SOU 2004:118 Beviljats men inte fått
SOU 2003:123 Utvecklingskraft för hållbar välfärd
SOU 1996:137 Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan.
SOU 1993:109 Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots.

SOU 1991:25 Frikommunförsöket –en redovisning av erfarenheterna med en friare nämndorganisation.

SOU 1990:107 Den kommunala självkostnadsprincipens gränser

SOU 1990:24 Ny kommunallag

SOU 1989:64 Kommunalbot

SOU 1985:29 Principer för en ny kommunallag

SOU 1980:10 Ökad kommunal självstyrelse

SOU 1974:99 Enhetlig kommunallag

SOU 1974:84 Stat och kommun i samverkan

SOU 1961:9 Principer för en ny kommunindelning

SOU 1952:14 Förslag till kommunallag

SOU 1945:38 Riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner

Ds C 1970:2 Kommun och andra kommunala menigheters skyldighet att underställa statlig myndighet vissa beslut.

Ds 1992:10 EG och den kommunala självstyrelsen

Ds 1998:43 Myndigheternas föreskrifter –handbok i författningsskrivning. Statsrådsberedningen.

Ds 2000:53 Kommunalt domstolstrots

1990/91:KU38 Ny kommunallag

1988/89:KU32 Godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse

1998/99:KU24 Kommunala kompetensfrågor

1999/2000:SoU14 Nationell handlingsplan för handikappolitiken

2001/02:KU27 Åtgärder mot kommunalt domstolstrots

2004/05:SoU1 Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna

Fi 2003:02 Från ansvarskiften till samordning –om ansvarsförändringar mellan staten kommunerna och landstingen under 30 år

Fi2005/2607, Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Länsstyrelserna

2004/05:BoU1 Utgiftsområde 18. Samhällsplanering, Bostadsförsörjning och byggande.

Socialstyrelsens författningssamling

SOSFS 1996:9

SOSFS 1996:17

SOSFS 2002:9

Övrig litteratur

Björkman, Ulla och Riberdahl, Curt, ”*Det kommunala förtroendeuppdraget*”, Norstedts Juridik AB, Stockholm 1997.

Warnling-Nerep, Wiweka, ”*Kommunalt lag- och domstolstrots*”, Fritzes Förlag AB, Stockholm 1995.

Bohlin, Alf, ”*Kommunalrättens grunder*”, andra upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm 1998.

Gustafsson, Agne, ”*Kommunalt självstyre*”, sjunde upplagan, SNS Förlag, Stockholm 1996.

Hettne, Jörgen, rapport *Lokalt självstyre, subsidiaritet och den svenska modellen: Tas det kommunala självstyret på allvar?* Inför seminariet Lokalt självstyre, likvärdighet och effektivitet, Riksbankens jubileumsfond, Stockholm 2005.

Lundquist, Lennart, ”*Förvaltning, stat och samhälle*”, första upplagan, Lennart Lundquist och Studentlitteratur, Lund 1992.

Melin, Mats, Schäder, Göran, ”*EU:s konstitution, maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*”, sjätte upplagan, Norstedts juridik AB, Stockholm 2004.

Westerståhl, Jörgen, *Staten, kommunerna och den statliga styrningen. Några principfrågor, Stat – kommunberedningen*, Civildepartementet, Göteborg, 1986.

Övrigt

Riksrevisionen, RiR 2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade.

ETS 122 Local Self-Government

The Declaration of Principles on Local Autonomy

Recommendation 163 (2005) on local and regional democracy in Sweden, Council of Europe. (www.coe.int)

Handikappreformen, Lag om stöd och service, individen och lagen, utgiven av Socialstyrelsen 1197, s 7.

Förvaltningsrättslig tidskrift, 1986 s 103.

Yttrande från SKL Dnr S2004/9340ST, 2005-03-18.

Pressmeddelande Svenska kommunförbundet och landstingsförbundet, 2000-12-12

Handikappsombudsmannens yttrande över tillsynsutredningens delbetänkande: Statlig tillsyn – granskning på medborgarnas uppdrag, 2002-05-08, Dnr 434/2002

Göteborgsposten, 2002-07-09.

Rättsfallsförteckning

NJA 1993 s. 99

RÅ 1993 ref. 11

RÅ 1988 ref. 40

JO:s ämbetsberättelse 1986/87 s 297.

JO Dnr 337-1994

JO Dnr 32-1996

JO Dnr 784-1996

JO Dnr 3104-1995

Dom 1996-03-26, DB 175. Mål nr. B420-95.

Dom 1995-05-18, DB 2096.

Internet och elektroniska källor

<http://www.sos.se/FULLTEXT/0077-047/0077-047.htm#75> klockan 21.30 den 5 juli 2005.

www.regeringen.se klockan 21.00 den 5 juli 2005.

www.regeringen.se/sb/d/5308;jsessionid=a6FnPnaZNNmc, klockan 19.58 den 1 juni 2005.