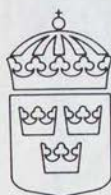


ET EFFEKTVARER VITF

Betänkande av viteskommittén

SOU
1982:21





Statens offentliga utredningar

1982:21

Justitiedepartementet

Ett effektivare vite

Betänkande av viteskommittén

Stockholm 1982

Omslag Johan Ogden
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-06867-2
ISSN 0375-250X

Gotab, Stockholm 1982

Till statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Enligt regeringens bemyndigande den 2 november 1978 tillkallade chefen för justitiedepartementet en kommitté med uppdrag att utreda frågan om straffrättslig kompensation vid bortfallet av förvandlingsstraffet och att göra en översyn av vitesinstitutet. Till ledamöter i kommittén utsågs docenten Madeleine Löfmarck, ordförande, samt riksdagsledamöterna Hans A. Pettersson och Ulla Tillander. Hovrättsassessorn Anders Kinberg förordnades att vara kommitténs sekreterare. Kommittén antog namnet viteskommittén.

Sedan Ulla Tillander utsetts till statsråd förordnades den 4 juni 1981 i hennes ställe ersättaren för ledamot av riksdagen Annika Öhrström. Experter i kommittén har varit professorn Rune Lavin från den 17 september 1979 och hovrättsassessorn Göran Persson från den 1 september 1981.

Den 12 februari 1980 avgav kommittén betänkandet (SOU 1980:7) Kompensation för förvandlingsstraffet.

Kommittén får härmed överlämna sitt slutbetänkande Ett effektivare vite.

En reservation har avgivits av ledamoten Annika Öhrström. Ett särskilt yttrande har lämnats av experten Rune Lavin.

Stockholm den 16 mars 1982

Madeleine Löfmarck

Hans A. Pettersson

Annika Öhrström

/Anders Kinberg

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	7
<i>Författningsförslag</i>	9
1 Lag om vissa tvångsmedel	9
2 Lag om ändring i hälsovårdsstadgan (1958:663)	12
3 Lag om ändring i lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.	14
1 <i>Inledning</i>	17
1.1 Direktiven	17
1.2 Utredningens bedrivande	18
2 <i>Förvaltningsrättsliga tvångsmedel</i>	21
2.1 Allmänt	21
2.2 Särskilt om ingripanden mot försumliga fastighetsägare	23
2.3 Vitesinstitutet i huvuddrag	24
2.4 Närmare om vitesinstitutets reglering i lag	29
3 <i>Överväganden och förslag</i>	33
3.1 Reformbehovet	33
3.2 Ett effektivare vite	40
3.2.1 Inledning	40
3.2.2 Beslut om föreläggande förenat med vite eller med hot om tvångsutförande	40
3.2.3 Vitesbeloppets storlek	42
3.2.4 Löpande vite	43
3.2.5 Omedelbar verkställighet	44
3.2.6 Vitets uttagande	45
3.2.7 Tvångsutförande	48
3.2.8 Fullföljdsreglerna	49
3.2.9 Problemet med ny ägare	52
3.2.10 Avslutning	63
4 <i>Kostnader</i>	65
5 <i>Specialmotivering</i>	67
Lag om vissa tvångsmedel	67

Lag om ändring i hälsovårdsstadgan (1958:663)	72
Lag om ändring i lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.	73
<i>Reservation</i>	75
<i>Särskilt yttrande</i>	77
Bilaga Utländsk rätt	81

Sammanfattning

För att kunna genomdriva betungande beslut har ett stort antal statliga och kommunala myndigheter givits rätt att använda olika former av tvångsmedel, varav vitet är ett. Sedan lång tid tillbaka har vitet ansetts inte tillräckligt effektivt. Kritiken avser främst möjligheterna att förhåla vitets föreläggande och utdömande. Efter undersökningar har kommittén funnit att bristerna i huvudsak gäller viten på hälsovårds- och byggnadslagstiftningens områden.

Vitesinstitutet regleras i dag av få och spridda författningsbestämmelser samt genom praxis. Kommitténs förslag innebär att ett antal bestämmelser som avses främja vitets effektivitet samlas i en lag. Av likformighets skull omfattar lagen även det tvångsmedel som kallas tvångsutförande. Lagen skall enligt förslaget tillämpas på materiella viten i förelägganden av kommunala nämnder enligt hälsovårdsstadgan (1958:663) och lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. Den kan efter hand göras tillämplig på nya områden, där behov av effektivare tvångsmedel framkommer.

Förslaget innebär i korthet

- att jurist skall medverka när en kommunal nämnd handlägger vitesärenden; härigenom bör man kunna undvika formella fel som förorsakar onödig tidsutdräkt
- att förelägganden alltid skall förenas med vite eller med föreskrift om tvångsutförande
- att användningen av s. k. löpande vite främjas; därmed minskar behovet av förnyade, överklagbara förelägganden
- att ett vitesföreläggande som har meddelats någon i egenskap av ägare av viss fastighet kan bli gällande mot en ny ägare till fastigheten
- att försuttet vite kan tas ut av den som vid vitesperiodens början var ägare till fastigheten
- att den som förfogar över egendom – lös eller fast – som berörs av ett vitesföreläggande kan åläggas att anmäla namn och adress på eventuell efterträdare
- att den kommunala nämnden skall besluta om uttagande av vitet, liksom den redan nu beslutar om tvångsutförande
- att talan mot beslut om vites föreläggande och uttagande förs hos länsrätt
- att det krävs prövningstillstånd för att kammarrätten skall pröva länsrättens beslut.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om vissa tvångsmedel

Härigenom föreskrivs följande.

- 1 § Denna lag gäller i fråga om vite och tvångsutförande enligt
1. 75 § hälsovårdsstadgan (1958:663) samt
 2. 3 och 17 §§ lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.

Inledande bestämmelser

2 § Med tvångsutförande avses sådan verkställighet som en kommunal nämnd låter ombesörja på den försumliges bekostnad.

3 § Vad som sägs om föreläggande äger motsvarande tillämpning beträffande förbud.

4 § När en kommunal nämnd handlägger ett ärende enligt denna lag skall den biträdas av någon som har avlagt juristexamen.

Föreläggande av vite

5 § Ett vite skall föreläggas en viss namngiven person (adressat) eller vissa namngivna personer. Om vite samtidigt föreläggs flera personer skall särskilt vitesbelopp utsättas för var och en av dem. Ett vite får föreläggas endast den som har faktisk och rättslig möjlighet att efterkomma föreläggandet.

6 § Ett vite skall bestämmas till ett belopp, som med hänsyn till adressatens ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att efterkomma föreläggandet.

Riktas föreläggandet till någon i egenskap av ägare till viss fastighet eller innehavare av viss tomträtt skall vitet bestämmas så, att beloppet inte understiger kostnaden för den förelagda åtgärden eller den vinst eller besparing som adressaten kan göra genom att inte efterkomma föreläggandet.

Samhällsintresset av att ett föreläggande efterkoms skall även beaktas när vitesbeloppet bestäms.

7 § Vitet bör bestämmas till visst belopp för varje tidsperiod av viss längd (vecka, månad eller annan tidsperiod) under vilken föreläggandet inte har efterkommits (löpande vite).

8 § I ett beslut om vitesföreläggande får förordnas att beslutet skall gälla utan hinder av att det inte äger laga kraft.

9 § Om vitesföreläggandet riktar sig till någon i egenskap av ägare eller innehavare av viss egendom får nämnden förelägga ägaren eller innehavaren att, om hans ställning upphör, omedelbart lämna nämnden uppgift om efterträdarens namn och adress. Ett sådant föreläggande skall förenas med vite. I fråga om sådant vite skall bestämmelserna i denna lag tillämpas.

Uttagande av vite

10 § Efterkommer adressaten inte vitesföreläggandet skall nämnden, när omständigheterna inte föranleder annat, i beslut ålägga adressaten att inom viss tid betala vitet. Löpande vite uttas efter varje period under vilken föreläggandet inte har efterkommits.

Beslut om uttagande av vite får inte fattas innan beslutet om föreläggande har vunnit laga kraft.

Ett försuttet vite får nedsättas när särskilda skäl föreligger.

Beslut enligt första stycket får verkställas sedan det vunnit laga kraft.

Tvångsutförande

11 § Efterkoms inte ett föreläggande med föreskrift om tvångsutförande skall nämnden, när omständigheterna inte föranleder annat, besluta att åtgärden skall utföras och hur det skall ske. Därvid skall tillses att oskäligen kostnad inte uppstår. I nämndens beslut får förordnas, att beslutet skall gälla utan hinder av att det inte äger laga kraft.

Är fara i dröjsmål eller kan adressaten inte anträffas inom skäligen tid får nämnden besluta om tvångsutförande utan föregående föreläggande.

Kronofogdemyndigheten skall lämna det biträde som behövs för genomförande av beslut enligt första och andra stycket.

12 § När tvångsutförande har verkställts skall nämnden i beslut fastställa adressatens betalningsskyldighet.

Beslut enligt första stycket får verkställas sedan det vunnit laga kraft.

Fullföljd av talan

13 § Talan mot beslut om

1. föreläggande förenat med vite eller med föreskrift om tvångsutförande,

2. uttagande av vite,
3. tvångsutförande och
4. skyldighet att betala kostnad för tvångsutförande

förs genom besvär hos länsrätten. Sådant besvärsmål skall handläggas med förtur.

14 § Talan mot länsrätts beslut får prövas av kammarrätten endast om kammarrätten har meddelat prövningstillstånd.

15 § Prövningstillstånd får meddelas endast om

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas av högre rätt,
2. klaganden åberopar omständighet eller bevis som ej tidigare förebragts och som sannolikt skulle ha lett till annan utgång,
3. den rättstillämpning som ligger till grund för domen eller beslutet måste antas vara oriktig,
4. målets utgång kan antas ha påverkats av falsk handling som åberopats eller av falsk utsaga som avgetts under ed eller försäkran,
5. domvilla har förekommit eller
6. anledning förekommer till ändring i det slut vartill länsrätten har kommit.

16 § Vid behandling av fråga om prövningstillstånd består kammarrätten av två ledamöter. Vill en av ledamöterna bevilja prövningstillstånd, gäller dennes mening som kammarrättens beslut.

17 § Mot kammarrättens beslut att meddela prövningstillstånd får talan ej föras.

Övriga bestämmelser

18 § Har ett föreläggande som förenats med vite eller med föreskrift om tvångsutförande meddelats någon i egenskap av ägare till viss fastighet och övergår fastigheten till ny ägare, gäller föreläggandet mot den nye ägaren från den tidpunkt då denne fått kännedom om föreläggandet.

Var föreläggandet vid tidpunkten för förvärvet antecknat i fastighetsboken skall den nye ägaren anses känna till detta.

Försuttet vite som avser viss period får endast tas ut av den som vid periodens början ägde fastigheten.

Har ett föreläggande meddelats någon i egenskap av innehavare av viss tomträtt gäller motsvarande bestämmelser.

19 § Ett beslut om föreläggande som avses i 18 § skall genast sändas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken.

20 § Återkallas ett föreläggande som har antecknats enligt 19 §, skall nämnden genast anmäla det till inskrivningsmyndigheten för motsvarande anteckning. Har ett antecknat föreläggande upphävts genom lagakraftvun-

net beslut, efterkommits eller förfallit, skall nämnden, så snart den har fått vetskap härom, anmäla förhållandet till inskrivningsmyndigheten för anteckning.

21 § Gör nämnden inte anmälan i fall som avses i 20 §, skall länsstyrelsen på ansökan av någon vars rätt berörs därav göra sådan anmälan.

Talan mot länsstyrelsens beslut i sådant ärende förs hos kammarrätten genom besvär.

22 § Vite som har förelagts enligt denna lag får inte förvandlas.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den
2. Bestämmelserna tillämpas endast i fråga om förelägganden som har beslutats efter ikraftträdandet.

2 Förslag till Lag om ändring i hälsovårdsstadgan (1958:663)

Härigenom föreskrivs att 73, 75 och 86 §§ hälsovårdsstadgan (1958:663) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreläggande och förbud *må* allt efter omständigheterna riktas mot ägare eller nyttjanderättshavare av berörd egendom eller *ock* mot båda-dera.

Vid meddelande av föreläggande eller förbud gentemot ägare av byggnad, anläggning eller upplag må hälsovårdsnämnd ålägga ägaren att vid försäljning omedelbart lämna nämnden uppgift om den nye ägarens namn och adress.

Hälsovårdsnämnd äger föreskriva vite för underlåtenhet att ställa sig av nämnden meddelat föreläggande eller förbud till eftertättelse.

Underlåter någon att utföra arbete eller vidtaga åtgärd som åligger

Föreslagen lydelse

73 §

Föreläggande och förbud *får* allt efter omständigheterna riktas mot ägare eller nyttjanderättshavare av berörd egendom eller mot båda-dera.

75 §

I ett föreläggande eller ett förbud som riktar sig mot viss person skall hälsovårdsnämnden föreskriva vite eller tvångsutförande enligt lagen (1982:00) om vissa tvångsmedel.

Nuvarande lydelse

honom jämlikt denna stadga, lokal hälsovårdsordning eller av hälsovårdsnämnd jämlikt 70 § meddelad föreskrift, och fullgör han icke genast eller inom föreskriven tid efter därom av nämnden erhållen tillsägelse vad han försummat, eller kan han icke anträffas med sådan tillsägelse, äger nämnden låta på den försumliges bekostnad verkställa arbetet eller åtgärden.

Föreslagen lydelse

86 §

Mot beslut av hälsovårdsnämnd enligt denna stadga eller lokal hälsovårdsordning *må* anföras besvär hos länsstyrelsen.

Mot sådant beslut av socialstyrelsen som avses i 14 eller 33–35 § *föres* talan hos kammarrätten genom besvär. I samma ordning *föres* talan mot beslut som länsstyrelse på grund av denna stadga eller lokal hälsovårdsordning meddelat i särskilt fall angående förbud, föreläggande, föreskrift, tillstånd eller godkännande eller omhändertagande, oskadliggörande eller liknande åtgärd, om ej fråga är om kommuns åligganden med avseende *å* allmänna hälsovården.

I övrigt *föres* talan mot socialstyrelsens beslut på grund av denna stadga och mot länsstyrelsens beslut på grund av stadgan eller lokal hälsovårdsordning hos regeringen genom besvär.

Myndighet äger förordna, att dess beslut skall lända till efterrättelse utan hinder av förd klagan.

Mot beslut av hälsovårdsnämnd enligt denna stadga eller lokal hälsovårdsordning *får* anföras besvär hos länsstyrelsen. *I lagen (1982:00) om vissa tvångsmedel finns särskilda bestämmelser om talan mot beslut som innefattar föreskrift om tvångsmedel enligt 75 §.*

Mot sådant beslut av socialstyrelsen som avses i 14 eller 33–35 § *förs* talan hos kammarrätten genom besvär. I samma ordning *förs* talan mot beslut som länsstyrelse på grund av denna stadga eller lokal hälsovårdsordning meddelat i särskilt fall angående förbud, föreläggande, föreskrift, tillstånd eller godkännande eller omhändertagande, oskadliggörande eller liknande åtgärd om ej fråga är om kommuns åligganden med avseende *på* allmänna hälsovården.

I övrigt *förs* talan mot socialstyrelsens beslut på grund av denna stadga och mot länsstyrelsens beslut på grund av stadgan eller lokal hälsovårdsordning hos regeringen genom besvär.

Denna lag träder i kraft den - - . Äldre bestämmelser skall dock tillämpas i fråga om förelägganden och förbud som har beslutats före ikraftträdandet.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.

dels att rubriken närmast före 19 § skall utgå,

dels att 19–22 och 29 §§ skall upphöra att gälla,

dels att 3, 17 och 30 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Byggnadsnämnden får förbjuda att byggnadsarbete *fortsättes*, om det är uppenbart att arbetet strider mot

1. byggnadsstadgan (1959:612),

2. fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser, eller

3. förbud enligt byggnadslagen (1947:385) eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av lagen att *företaga* nybyggnad eller att riva byggnad.

Är det uppenbart att byggnadsarbete äventyrar byggnadens eller närliggande byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, skall nämnden förbjuda att arbetet *fortsättes* även om de förutsättningar som anges i första stycket ej föreligger.

Förbud enligt första eller andra stycket *får* förenas med vite.

Beslut enligt denna paragraf länder omedelbart till efterrättelse.

Föreslagen lydelse

3 §

Byggnadsnämnden får förbjuda att byggnadsarbete *fortsätts*, om det är uppenbart att arbetet strider mot

1. byggnadsstadgan (1959:612),

2. fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser, eller

3. förbud enligt byggnadslagen (1947:385) eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av lagen att *företa* nybyggnad eller att riva byggnad.

Är det uppenbart att byggnadsarbete äventyrar byggnadens eller närliggande byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, skall nämnden förbjuda att arbetet *fortsätts* även om de förutsättningar som anges i första stycket ej föreligger.

Förbud enligt första eller andra stycket *skall* förenas med vite *enligt lagen (1982:00) om vissa tvångsmedel*.

17 §

Föreläggande enligt 15 eller 16 § *får* förenas med vite eller med föreskrift *att, om förelägandet ej efterkommes, åtgärden kan utföras genom byggnadsnämndens försorg på den försumliges bekostnad*.

Efterkommes ej föreläggande med föreskrift om utförande genom bygg-

Föreläggande enligt 15 eller 16 § *skall* förenas med vite eller med föreskrift *om tvångsutförande enligt lagen (1982:00) om vissa tvångsmedel*.

Nuvarande lydelse

nadsnämndens försorg, skall nämnden, när ej omständigheterna föranleder annat, besluta att åtgärden skall utföras och hur det skall ske. Därvid skall tillses att oskälig kostnad ej uppstår. När skäl är därtill, får i nämndens beslut förordnas, att beslutet skall gälla utan hinder av att det ej äger laga kraft.

Kronofogemyndigheten skall lämna det biträde som behövs för genomförande av beslut enligt andra stycket.

Föreslagen lydelse

30 §

Talan mot byggnadsnämnds beslut enligt denna lag föres hos länsstyrelsen genom besvär. Mot beslut om besked enligt 2 § andra stycket får talan ej föras.

Talan mot länsstyrelsens beslut i besvärsmål enligt första stycket samt i ärende som avses i 22 § föres hos kammarrätten genom besvär.

Besvärsmål angående förelägganden enligt 15 § eller förbud enligt 3 § skall handläggas med förtur.

Talan mot byggnadsnämnds beslut enligt denna lag förs hos länsstyrelsen genom besvär. Mot beslut om besked enligt 2 § andra stycket får talan ej föras. I lagen (1982:00) om vissa tvångsmedel finns särskilda bestämmelser om talan mot beslut som innefattar föreskrift om tvångsmedel enligt 3 eller 17 §.

Talan mot länsstyrelsens beslut i besvärsmål enligt första stycket förs hos kammarrätten genom besvär.

Denna lag träder i kraft den - - . Äldre bestämmelser skall dock tillämpas i fråga om förelägganden och förbud som har beslutats före ikraftträdandet.

1 Inledning

1.1 Direktiven

Den 2 november 1978 bemyndigades dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Sven Romanus, att tillkalla en kommitté med högst tre ledamöter med uppdrag att utreda frågan om straffrättslig kompensation vid bortfallet av förvandlingsstraffet och att göra en översyn av vitesinstitutet. Enligt direktiven (Dir. 1978:89) skulle utgångspunkten för kommitténs arbete vara att avskaffa förvandlingsstraffet. Kommittén skulle söka en lagteknisk lösning som på straffrättslig väg kompenserade bortfallet av förvandlingsstraffets betalningsfrämjande funktion. Vad som skulle eftersträvas var en lagstiftning som riktade sig mot personer som genom olika illojala förfaranden sökte komma undan verkställighet av bötesstraff. Kommittén borde i detta avseende pröva bl. a. det förslag som justitieutskottet vid sin granskning av propositionen 1976/77:104 lade fram i en remiss till lagrådet. Förslaget innebar att ett ej verkställt bötesstraff under vissa förutsättningar kunde ersättas med fängelse. Enligt direktiven borde ett system med ersättningsstraff avse även *viten*.

Kommittén har behandlat dessa frågor i betänkandet (SOU 1980:7) Kompensation för förvandlingsstraffet.

Enligt direktiven var det av flera skäl lämpligt att kommittén, i samband med att den övervägde frågan om behandlingen av viten i ett nytt system med ersättningsstraff, gjorde en allmän översyn av vitesinstitutet. Ett av de viktigaste skälen härför var att vitesinstitutet inte ansågs fungera tillfredsställande. I direktiven sägs härom följande.

När det gäller att ge eftertryck åt individuella påbud och förbud är vitet det principiellt viktigaste direkta tvångsmedlet i det allmännas hand. Nya författningar med vitesbefogenheter tillkommer varje år. För konkreta ingripanden mot t. ex. hälsovådliga eller på annat sätt miljöskadliga förhållanden är vitet det naturliga och allt viktigare medlet att få respekt för myndigheternas vilja. Även inom samhällsplaneringen, t. ex. på byggnadslagstiftningens område, används viten flitigt.

Men vitesinstitutet är i dag behäftat med åtskilliga brister från effektivitetssynpunkt. Antag till exempel att en fastighetsägare åläggs att vidta åtgärder för att undanröja sanitära olägenheter i sin hyresfastighet. Detta föreläggande kan först överklagas till länsstyrelse, kammarrätt och regeringsrätten. Om fastighetsägaren inte rättar sig efter förelägget, upprepas proceduren med föreläggande av förnyat vite, varjämte frågan om utdömande av det tidigare ålagda vitet handläggs av polis, åklagare och domstol. Döms vitet ut, kan domen överklagas till hovrätt och högsta domstolen, varpå följer åtgärder för att driva in vitet. De olika förfarandena kan på olika sätt

förhalas av fastighetsägaren. Därtill kommer att de myndigheter som handlägger frågor om viten ibland har en rätt begränsad erfarenhet på området, vilket inte underlättar handläggningen. Det är sålunda ingalunda ovanligt att denna drar långt ut på tiden, och i värsta fall hinner vitet preskriberas. Ibland överlåtes fastigheten under förfarandets gång till ny ägare. Om inte denne frivilligt rättar bristerna, måste förfarandet börja om från början igen. Det hela går ut över hyresgästerna. Vad som utgör rättssäkerhetsgarantier till fastighetsägarens skydd resulterar i orättvisor mot dem som samhällets hälsovårdslagstiftning skulle skydda.

Kommittén bör förutsättningslöst pröva olika vägar att förstärka vitesinstitutets effektivitet och lägga fram förslag till kompletteringar av tvångsmedlen på särskilda områden där det bedöms behövt.

1.2 Utredningens bedrivande

Kommittén överlämnade i februari 1980 sitt betänkande (SOU 1980:7) Kompensation för förvandlingsstraffet till justitieministern. I betänkandet utgick kommittén i enlighet med direktiven från att förvandlingsstraffet skulle avskaffas. Som straffrättslig kompensation härför förordade kommittén, i stället för ersättningsstraff, att befintliga möjligheter skulle utnyttjas att ingripa *direkt* mot illojala förfaranden i samband med verkställigheten av bötesstraff. Vissa ökade möjligheter härtill skulle skapas genom en utvidgning av straffansvaret för gäldenärsbrott. Kommitténs betänkande har remissbehandlats. I anledning av att flertalet remissinstanser därvid uttalade sig mot ett avskaffande av förvandlingsstraffet har inom justitiedepartementet utarbetats ett förslag om ett i viss mån reviderat förvandlingsstraff (Ds Ju 1981:24).

Kommittén har i enlighet med direktiven övergått till att göra en allmän översyn av vitesinstitutet.

I syfte att få en närmare uppfattning om vitesinstitutets brister från effektivitetssynpunkt har kommittén gjort en enkätundersökning bland de myndigheter som i sin verksamhet kommer i närmare kontakt med vitesinstitutet. Enkäten har riktats till länsstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Bohus, Malmöhus samt Jämtlands län, till kommunstyrelserna i Stockholms, Vaxholms, Helsingborgs, Vellinge, Sotenäs och Härjedalens kommuner samt till hyresnämnderna i Stockholm, Göteborg och Malmö och till bostadsdomstolen. Slutligen har arbetarskyddsstyrelsen lagt synpunkter på vitesinstitutets funktion på arbetsmiljöområdet. Synpunkter har dessutom inkommit från Riksförbundet för allmän hälsovård.

För att få en uppfattning om hur vitesinstitutet – eller dess motsvarighet – fungerar i våra nordiska grannländer har kommittén inhämtat upplysningar från justitiedepartementet i Helsingfors, justitsministeriet i Köpenhamn och justis- og politidepartementet i Oslo.

Docenten Hans-Heinrich Vogel, Lund, har på kommitténs uppdrag gjort en redovisning av hur vitesinstitutet fungerar i Förbundsrepubliken Tyskland.

Kommittén har vidare gått igenom ett antal akter och domar i mål angående utdömande av vite hos de allmänna domstolarna för åren 1978–1980 i syfte att närmare studera handläggningstiderna i dessa typer av mål.

Under sitt arbete med en översyn av vitesinstitutet har kommittén samrått med förvaltningsrättsutredningen (Ju 1978:09). Genom sitt sekretariat har kommittén också haft kontakt med länsdomstolskommittén (Kn 1977:01) och med rättegångsutredningen (Ju 1977:06).

Kommittén har under slutskedet av sitt arbete avgivit yttrande över förvaltningsrättsutredningens betänkande (SOU 1981:46) Ändringar i förvaltningslagen.

2 Förvaltningsrättsliga tvångsmedel

2.1 Allmänt

De förvaltningsrättsliga tvångsmedlen är avsedda att garantera att betungande individuella förvaltningsbeslut blir genomförda. Tvångsmedlen brukar indelas i *direkta* och *indirekta*. Direkta tvångsmedel innebär att myndigheten föranstaltar om verkställigheten, t. ex. hämtning till ett förhör eller ett provisoriskt omhändertagande. Indirekta tvångsmedel är psykiskt verkande och syftar till att den enskilde själv skall verkställa beslutet. Gränsen mellan direkta och indirekta tvångsmedel är dock ej skarp.

Bland de indirekta förvaltningsrättsliga tvångsmedlen spelar *straffhotet* en stor roll. Överträdelse av förvaltningsrättsliga normer är i stor utsträckning straffbelagda. I viss utsträckning gäller detsamma överträdelser av individuella förbud och påbud. Som ett exempel härpå kan nämnas att den som inte åtlyder polismyndighets ordningsföreskrifter, förbud eller påbud kan dömas till böter enligt 28 § allmänna ordningsstadgan (1956:617). Förvaltningsmyndigheterna förfogar dock inte över straffets utdömande utan det är en sak som tillkommer de allmänna domstolarna.

Under senare år har man i ökad utsträckning ersatt straffsanktionen med olika typer av *avgifter*. Avgiftshotet fungerar i princip på samma sätt som straffhotet. Som ett exempel kan nämnas det avgiftssystem som byggts upp i lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. (LPI). Den som överträder vissa bestämmelser om byggande kan påföras olika typer av avgifter. Vissa av dessa, byggnadsavgift och särskild avgift, påförs av byggnadsnämnden och kan sedan direkt indrivs genom exekutiv myndighets försorg. Frågor om tilläggsavgift prövas däremot av allmän domstol på talan av åklagare, som endast får väcka talan på byggnadsnämndens begäran.

Till de indirekta tvångsmedlen inom förvaltningsrätten hör vidare *vitesföreläggandet*. Ett vitesföreläggande utfärdas av en myndighet med stöd av ett författningsbemyndigande. Föreläggandet riktar sig till en viss person med ett hot om att denne kan åläggas att betala ett visst penningbelopp, ett vite, om föreläggandet inte efterkoms. Det är myndigheten själv som bestämmer om ett föreläggande skall förenas med viteshot. Myndigheten bestämmer även vitets belopp inom vissa angivna gränser. Slutligen beslutar myndigheten om åtgärder skall vidtas för uttagande av vitet.

Den huvudsakliga skillnaden mellan å ena sidan straff- och avgiftshotet och å andra sidan viteshotet är således att de förstnämnda verkar generellt medan det sistnämnda verkar individuellt.

Myndigheternas tvångsmedel inskränker sig inte bara till hot om viss påföljd. En myndighet kan själv gripa in och utföra det som måste utföras. Sålunda kan ett föreläggande kombineras med en föreskrift om att, om föreläggandet inte följs, åtgärden kan utföras genom myndighetens försorg på den försumliges bekostnad, s. k. *tvångsutförande*. I praktiken brukar tvångsutförande gå till på det viset att myndigheten uppdrar åt en privat företagare att verkställa åtgärden och sedan kräver ersättning av föreläggandets adressat för kostnaderna. Om adressaten inte betalar godvilligt får myndigheten som huvudregel utkräva ersättningen inför domstol. En bestämmelse om tvångsutförande finns i 17 § LPI. Enligt 31 § allmänna ordningsstadgan och 75 § hälsovårdsstadgan (1958:663) kan tvångsutförande t. o. m. vidtas utan att något föreläggande har utfärdats. Bestämmelser om tvångsutförande finns vidare i 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen (1977:1160), 39 § naturvårdslagen (1964:822) och 47 § miljöskyddslagen (1969:387).

För att få reda på om ett föreläggande har efterkommit måste myndigheten ibland göra inspektion eller annan undersökning. På byggnads- och hälsovårdslagstiftningens områden har möjligheten här till säkerställts genom att *polismyndigheten* vid behov lämnar *handräckning*, se 24 § LPI samt 82 § hälsovårdsstadgan. I övrigt kan myndigheterna enligt åtskilliga författningar begära handräckning från polismyndighet för verkställande av beslut på olika stadier av ett ärendes handläggning, t. ex. för hämtning av person till förhör, för provisoriska omhändertaganden, för utförande av inspektioner och undersökningar av personer eller egendom etc. Enligt 17 § lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga skall t. ex. polismyndigheten på begäran av socialnämnden eller nämndens ordförande eller av rätten lämna biträde för att bereda läkare tillträde till den unges hem eller för att inställa den unge till läkarundersökning. Även vissa andra förflyttningar av den unge skall polismyndigheten på begäran ombesörja (se 18 §). Enligt 25 och 26 §§ lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall skall polismyndigheten lämna motsvarande handräckning när det gäller missbrukare. Enligt 39 § skollagen (1962:319) äger länskolnämnden under vissa förutsättningar förordna att elev skall hämtas till skolan med biträde av polismyndighet. Hälsovårdsnämnden kan enligt 25 § smittskyddslagen (1968:231) begära polishandräckning för att tillträde skall lämnas till ett utrymme där smittrening skall ske.

Polisen är vidare bemyndigad att använda *våld mot egendom* som verkställighetsmedel. Enligt 17 § lagen (1944:219) om djurskydd äger polismyndighet i vissa fall omhändertaga eller döda djur som utsatts för djurplågeri och enligt 56 § förfogandelagen (1978:262) skall polishandräckning lämnas om någon inte tillhandahåller egendom som omfattas av beslut om förfogande.

Enligt 2 kap. 17 § utsökningsbalken får även *kronofogdemyndigheten* använda olika former av våld. Sålunda får vid förrättning hus, rum eller förvaringsställe genomsökas, om det behövs för att verkställighet skall kunna ske. Behöver förrättningsmannen ha tillträde till utrymme som är tillslutet, får han låta öppna lås eller bereda sig tillträde på annat sätt. Han får dock ej bereda sig tillträde till bostad i innehavarens frånvaro annat än om underrättelse om tiden för förrättningen har sänts till innehavaren med posten eller lämnats på annat lämpligt sätt och det kan antas att denne håller

sig undan eller om eljest särskilda skäl föreligger. För att genomföra en förrättning får förrättningsmannen i övrigt använda tvång i den mån det kan anses befogat med hänsyn till omständigheterna. Våld mot person får dock brukas endast om förrättningsmannen möter motstånd och i den mån det med hänsyn till förrättningens ändamål kan anses försvarligt.

Tingsrätt kan på en rad områden meddela *handräckning* enligt handräckningslagen (1981:847) för att åstadkomma rättelse av vad som olovligen eller olagligen vidtagits; se t. ex. 13–14 §§ LPI, 13 kap. 8 § vattenlagen (1918:523), 106 § lagen (1939:608) om enskilda vägar, 39 § lagen (1950:596) om rätt till fiske, 18 § lagen (1960:690) om byggnadsminnen, 39 § naturvårdslagen och 47 § miljöskyddslagen.

2.2 Särskilt om ingripanden mot försumliga fastighetsägare

Samhället och hyresgästerna förfogar över ett antal instrument för att komma till rätta med brister som beror på eftersatt fastighetsskötsel.

I 12 kap. jordabalken (hyreslagen) finns tvingande regler om hyresvärdens skyldigheter beträffande lägenhetens skick under hyrestiden. Om hyresvärden inte fullgör sin underhållsskyldighet ger lagen hyresgästen olika handlingsmöjligheter. För att säkerställa att reparationsskyldigheten fullgörs har hyresgästen rätt att begära att hyresnämnden skall utfärda ett vitessanktionerat reparationsföreläggande för värden (12 kap. 16 § andra stycket jordabalken).

Enligt bestämmelser i bl. a. hälsovårdsstadgan, byggnadsstadgan (1959:612) och brandstadgan (1962:91) åligger det olika myndigheter att övervaka att bostadsbeståndet hålls i godtagbart skick och att gällande föreskrifter på respektive områden efterlevs. Uppkommande missförhållanden kan med stöd av bestämmelser i dessa författningar avhjälpas genom förelägganden av olika slag. Fastighetsägaren kan t. ex. meddelas ett vitessanktionerat föreläggande att inom viss tid vidta åtgärd för att undanröja bristfällighet hos byggnad eller avhjälpa sanitär olägenhet. Ägaren kan också meddelas förbud mot att använda lägenhet eller lokal för avsett ändamål till dess förekommande bristfällighet eller olägenhet har undanröjts.

Bestämmelserna i hyreslagen samt i hälsovårds- och byggnadslagstiftningen medger i huvudsak endast ingripanden i syfte att hålla den befintliga utrustningen inom fastigheten i godtagbart skick. Befogenhet att oberoende av fastighetsägarens samtycke åstadkomma standardförbättrande åtgärder tillskapades genom bostadsaneringslagen (1973:531). Enligt den lagen har hyresnämnd möjlighet att på ansökan av kommun eller hyresgästorganisation ålägga fastighetsägare att rusta upp bostadslägenhet så att den uppfyller de krav på lägsta godtagbara standard som anges i lagen. För de fall då fastighetsägaren underlåter att ställa sig hyresnämndens beslut till efterrättelse finns bestämmelser om tvångsåtgärder. De åtgärder som kan komma i fråga är vite, tvångsförvaltning och kommunal inlösen.

Om grov vanvård av bostadsfastighet föreligger eller kan befaras uppkomma kan fastigheten exproprieras enligt 2 kap. 7 § expropriationslagen (1972:719). Bestämmelsen är tillämplig såväl när vanvården avser

förhållandena inne i fastigheten som när den gäller fastighetens yttre skötsel. Expropriation kan medges inte bara för att försätta en bebodd byggnad i tillfredsställande skick utan också för att riva befintlig bebyggelse och ersätta den med ny och mera ändamålsenlig sådan.

Enligt förköpslagen (1967:868) har en kommun förköpsrätt i fråga om fastighet som behöver rustas upp.

Genom lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m. (tillståndslagen) har regler införts som avser att förebygga spekulation i hyresfastigheter och förhindra att hyresfastigheter kommer i händerna på personer som är olämpliga att förvalta dem. Lagen innebär att giltigheten av förvärv av hyresfastigheter görs beroende av tillstånd av hyresnämnd. Giltigheten av förvärv av aktier i s. k. fåmansbolag och andelar i handelsbolag är också beroende av tillstånd i fall då bolagets verksamhet till huvudsaklig del är inriktad på förvaltning av hyresfastigheter. Vidare har varje kommun tillerkänts förköpsrätt vid försäljning av aktier i bostadsbolag.

År 1978 ersattes 1970 års lag om tvångsförvaltning av bostadsfastighet med bostadsförvaltningslagen (1977:792). Genom denna lag har samhället och hyresgästerna givits stora möjligheter till ingripande mot en fastighetsägare som missköter sin hyresfastighet. Åtgärder kan vidtas så snart det visar sig att fastighetsägaren inte förvaltar fastigheten på ett objektvt godtagbart sätt. Detta innebär att ingripande kan ske på ett tidigare stadium än vad som förut var möjligt.

Ingripande enligt bostadsförvaltningslagen kan ske i två olika former: en mildare, kallad förvaltningsåläggande och en strängare, kallad tvångsförvaltning. Vid förvaltningsåläggande åläggs fastighetsägaren att inom viss tid lämna över förvaltningen till en av honom själv utsedd förvaltare. Hyresnämnden skall pröva dels om det ingångna förvaltningsavtalet har ett sådant innehåll att förvaltningen i fortsättningen kan fungera tillfredsställande, dels om förvaltaren har behövliga kvalifikationer för uppdraget.

Tvångsförvaltning bygger på det tidigare tvångsförvaltningsförfarandet men går i flera avseenden längre än detta. Till skillnad från vad som tidigare gällde kan fastighetsägaren så gott som helt kopplas bort från förvaltningen. I fråga om medel till förvaltningen skall förvaltaren i första hand hålla sig till den tvångsförvaltade fastigheten (hyror, lån i fastigheten). Om dessa medel inte räcker är fastighetsägaren skyldig att tillskjuta behövliga medel ur sina samtliga tillgångar. Hyresnämnden kan ålägga fastighetsägaren att betala visst belopp.

Visar sig tvångsförvaltningen gagnlös har kommunen möjlighet att lösa fastigheten under expropriationsliknande former.

2.3 Vitesinstitutet i huvuddrag

Ett vitesföreläggande utgör det ena ledet av vitesinstitutet. I föreläggandet påbjuds eller förbjuds någon (adressaten) att göra något vid äventyr att han annars förpliktas att utge ett visst penningbelopp. Det andra ledet av vitesinstitutet utgörs av en dom eller ett beslut om vites uttagande.

Det moderna vitesinstitutet används på två sätt; dels som förfarandevite och dels som materiellt vite. *Förfarandevitet* kan användas av såväl domstolar som förvaltningsmyndigheter för att förmå parter och andra att infinna sig till

förhandlingar och andra sammanträden. Det kan även användas för att förmå någon att tillhandahålla handlingar eller lämna uppgifter som myndigheten behöver för att kunna fatta beslut. Den myndighet inför vilken förfarandet äger rum kan vanligtvis både förelägga och döma ut vite.

När ett förvaltningsbeslut har fattats kan en annan typ av vite – det *materiella vites* – komma till användning. Dess uppgift är att ge eftertryck åt förvaltningsmyndigheternas påbud och förbud. Detta vite döms i regel ut av allmän domstol på talan av allmän åklagare efter framställning av förvaltningsmyndigheten.

Vitet företer åtskilliga likheter med bötesstraffet. I äldre tider har för övrigt ordet vite använts i betydelsen straff. Det moderna vites skiljer sig från straffet främst genom att viteshotet riktar sig mot en viss person medan straffhotet har generell räckvidd. Vite i betydelsen straff, dvs. ett viteshot som riktar sig mot alla och envar och inte följer av ett individuellt föreläggande, förekommer ännu i enstaka författningar, t. ex. 4 § lagen (1942:350) om fornminnen. Sådant "generellt vite" omfattas inte av kommitténs uppdrag och behandlas inte i betänkandet. Detsamma gäller det s. k. avtalsvite, som har karaktären av ett på förhand bestämt skadestånd. I 15 kap. 11 § giftermålsbalken finns en bestämmelse enligt vilken rätten i mål om äktenskapsskillnad kan förbjuda makar att besöka varandra vid vite av fängelse i högst ett år eller böter. Ett sådant förordnande motsvarar en straffbestämmelse och detta "vite" faller alltså inte in under det moderna offentligrättsliga vitesinstitutet.

Svensk rätt har länge intagit den ståndpunkten att vite inte kan föreläggas där straff redan finns stadgat. Härigenom har man velat undvika vad som skulle kunna uppfattas som en orättvis dubbelbestraffning om både vite och straff utdömdes för samma förseelse. Principen, som finns fastslagen i 9 kap. 8 § rättegångsbalken, har med tiden luckrats upp.

Förbud enligt 2 eller 4 § marknadsföringslagen (1975:1418) skall med visst undantag enligt 5 § samma lag förenas med vite. Detta gäller även om det förbjudna är straffbelagt enligt samma lag. Den som har överträtt ett vitesförbud får dock inte dömas till ansvar för gärning som omfattas av förbudet (9 §). Samma princip återfinns i 12 § valutalagen (1939:350). I vissa fall får emellertid både straff och vite ådömas för samma förseelse. Så är fallet med viten enligt 31 § allmänna ordningsstadgan och 75 § hälsovårdsstadgan.

En myndighet har i regel inte rätt att förelägga någon vite utan att det finns stöd i författning härför. Författningsstödet brukar vara konstruerat så att myndigheten har rätt att använda vites för ett visst angivet ändamål.

Ett vitesföreläggande kan riktas inte bara mot fysiska utan även mot juridiska personer.

Vad angår vitesföreläggande för juridisk person framgår av förarbetena till 9 kap. 8 § rättegångsbalken att det är mest förenligt med vites karaktär av tvångsmedel att domstolen fritt får bestämma om föreläggandet skall riktas omedelbart mot den juridiska personen eller mot dess ställföreträdare eller mot båda. Vid valet mellan dessa alternativ bör i främsta rummet vara avgörande på vilken väg önskad effekt snabbast kan ernås. Av förarbetena till lagrummet framgår vidare att vite inte får föreläggas åklagaren med hänsyn till den tjänsteställning han intar.

En kommun har sedan länge kunnat vara adressat för ett vitesföreläggande som statlig myndighet meddelat. Föreläggandet har då vanligtvis riktats mot kommunen som sådan, oavsett vilket kommunalt organ som närmast haft ansvaret för den ifrågavarande åtgärden.

I de fall staten eller en kommun uppträder som privaträttsligt subjekt, t. ex. som fastighetsägare, arbetsgivare eller liknande, torde de allmänna principerna om vite vara tillämpliga. Emellertid stadgas i vissa författningar förbud mot att sätta ut vite mot staten eller kommun; se beträffande förfarandeviten 123 § taxeringslagen (1956:623), 83 § uppbördslagen (1953:272) och 9 kap. 8 § rättegångsbalken. I rättspraxis har hälsovårdsnämnd ansetts inte kunna förelägga statligt organ vite (RÅ 1974 B 1431 och RRK K 74 2:35).

Vissa författningar innehåller bestämmelser om vem eller vilka som är rätt adressat för ett vitesföreläggande (s. k. legal adressat). Vanligtvis utpekas ägaren – ibland jämte nyttjanderättshavaren – av den egendom som omfattas av föreläggandet som rätt adressat. I andra författningar utpekas som adressat den som har vidtagit en olaglig åtgärd eller på annat sätt är skuld till det inträffade; se t. ex. 106 § lagen om enskilda vägar och 24 § naturvårdslagen.

I rättspraxis har fastslagits att endast den som har rättslig och faktisk möjlighet att efterkomma ett föreläggande kan vara dess adressat. Minderårighet eller sinnessjukdom kan därför utesluta någon som adressat. Om flera personer har rättslig och faktisk möjlighet att efterkomma ett vitesföreläggande bör i första hand den utses som har de bästa förutsättningarna härför. Om föreläggandet avser ett ingrepp på en fastighet brukar fastighetens ägare anses som rätt adressat även om en nyttjanderättshavare enligt avtal med ägaren åtagit sig att ombesörja ingreppet. Är föreläggandet hänförligt till fastighetens nyttjande brukar nyttjanderättshavaren i första hand anses som rätt adressat även om han använt fastigheten för upplåtet ändamål.

I och för sig möter inget hinder för en myndighet att samtidigt utse flera personer som adressater under förutsättning att dessa har samma rättsliga och faktiska möjligheter att efterkomma föreläggandet. Vitet får dock inte föreläggas solidariskt (NJA 1971 s. 269 och JO 1974 s. 621).

Ett vitesföreläggande skall innehålla uppgift om vitets storlek. Endast undantagsvis finns bestämmelser om hur vitesbeloppet skall beräknas. I rättegångsbalken (9 kap. 8 §) uttrycks saken så, att vitet skall bestämmas till ett sådant belopp, att det med hänsyn till vederbörandes ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att iakttä föreläggandet.

Ett vitesföreläggande bör vidare innehålla en tidsbestämmelse; i positiva förelägganden en tidsfrist inom vilken åtgärden skall ha fullgjorts och i vitesförbud den tidpunkt då förbudet träder i kraft.

Möjligheterna att överklaga ett beslut om vitesföreläggande varierar. De materiella vitena kan i allmänhet överklagas hos högre myndighet. I instansordningen ingår vanligtvis förvaltningsdomstol, i regel både kammarrätt och regeringsrätten.

Beslut om förfarandeviten, som ju oftast avser mindre ingripande åtgärder, är nästan aldrig överklagbara. I stället prövas föreläggandets

laglighet och lämplighet i målet om vitets utdömande.

Ibland kan adressaten vara skyldig att omedelbart rätta sig efter vitesföreläggandet, trots att han har överklagat det. Så kan t. ex. hälsovårdsnämnd i brådskande fall förordna att dess beslut om vitesföreläggande skall lända till efterrättelse utan hinder av förd klagan (86 § hälsovårdsstadgan). Enligt 13 § förvaltningslagen (1971:290) och 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) har besvärmyndigheten dock möjlighet att upphäva ett sådant förordnande (inhibition).

Frågan om vitets utdömande prövas av allmän domstol, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet. I regel framgår det av den författning, där bemyndigandet att förelägga vite finns, vilken myndighet som skall pröva frågan om vitets utdömande. Saknas en sådan bestämmelse skall enligt sedvanerätt allmän domstol göra prövningen. Är föreläggandet av mindre ingripande natur är det inte ovanligt att en förvaltningsmyndighet bemyndigats att både förelägga och döma ut vitet.

Besvär över en förvaltningsmyndighets beslut om vitets uttagande kan alltid anföras hos en högre myndighet; i sista hand i regel en förvaltningsdomstol (se t. ex. 1 § 12 p. lagen 1971:309 om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål).

Initiativet till vitets utdömande kan komma från olika håll och vara av olika slag. Om rätten att döma ut vitet tillkommer en förvaltningsmyndighet har denna vanligtvis självmant att besluta om vitets uttagande.

Enligt vissa författningsbestämmelser fordras en anmälan från den i vars intresse vitesföreläggandet har meddelats. Enligt 17 § marknadsföringslagen fordras en anmälan av konsumentombudsmannen eller annan som hos marknadsdomstolen ansökt om förbud eller åläggande, och enligt 23 § lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder krävs en anmälan av länsarbetsnämnd, arbetsmarknadsstyrelsen eller arbetstagarorganisation som hemställt om vissa föreskrifter.

Om rätten att döma ut vitet tillkommer allmän domstol brukar den föreläggande myndigheten i ett särskilt beslut göra en framställning till åklagarmyndigheten om att väcka talan om vitets utdömande. Den föreläggande myndigheten kan efter eget gottfinnande fatta ett sådant beslut eller avstå från att begära vitets utdömande. Dess beslut kan inte överklagas.

Innan åklagaren väcker talan måste han granska ärendet från i första hand formell synpunkt, t. ex. i fråga om eventuell preskription. Talan om utdömande av försuttet vite preskriberas efter två år. Som utgångspunkt räknas i princip den dag då föreläggandet senast skulle ha efterkommit eller, när det gäller förbudsviten, när den förbjudna handlingen företogs (NJA 1974 s. 243).

Ibland kan åklagaren vara tvungen att anskaffa bevisning om att föreläggandet inte har efterkommit. Vanligtvis nöjer sig åklagaren dock med ett inspektionsprotokoll som den föreläggande myndigheten upprättat och som utvisar att föreläggandet inte efterkommit.

När åklagaren har väckt talan behandlas ärendet i domstolen som ett bötesmål (18 § lagen 1946:804 om införande av nya rättegångsbalken), vilket bl. a. innebär att adressaten har rätt att anlita försvarare och att vittnen m. fl. kan höras.

Vid domstolsprövningen granskas inledningsvis själva vitesföreläggandet. Domstolen anses härvid ha att pröva föreläggandets laglighet men inte dess lämplighet, dvs. om myndigheten varit behörig att meddela föreläggandet men inte om detta varit sakligt befogat. Vidare måste domstolen pröva om adressaten har efterkommit föreläggandet eller ej. Domstolen kan även ha att ta ställning till invändningar om att adressaten haft giltig ursäkt för sin underlåtenhet att efterkomma föreläggandet. Domstolen måste ibland också beakta sådana senare inträffade omständigheter som gör att vitesföreläggandet framstår som obehövligt.

En domstol som har beslutat sig för att döma ut vitet är inte bunden av det belopp som har angetts i föreläggandet utan kan efter omständigheterna jämka beloppet nedåt, t. ex. då adressaten har efterkommit föreläggandet men för sent.

En dom eller ett beslut om uttagande av vite verkställs på samma sätt som en dom på böter. Verkställigheten av bötesstraff regleras i bötesverkställighetslagen (1979:189) (BöVL) och i lagen (1964:168) om förvandling av böter.

Om vitet inte betalas frivilligt drivs det in av kronofogdemyndigheten (kfm). Indrivningen inleds med att adressaten avkrävs betalning, varvid kfm får bevilja uppskov med betalningen eller medge avbetalning (7 § BöVL). Leder inte detta till betalning kan kfm besluta om *utmätning* eller *införsel* (9 §). Som ett sista påtryckningsmedel kan kfm ansöka att adressaten skall försättas i *konkurs*. Understiger fordringen 500 kr, får konkursansökan dock göras endast om synnerliga skäl föreligger (10 §).

Kfm har vidare enligt 12 § BöVL befogenhet att efterge vitet om det från allmän synpunkt inte är påkallat att indrivningen fortgår. Eftergift förutsätter att indrivningen skulle vara till synnerligt men för adressaten eller någon som är beroende av honom för sin försörjning. Mot kfm:s förordnande att efterge vite kan åklagaren i den ort där adressaten finns föra talan hos tingsrätten i samma ort.

Länsstyrelsen kan såväl avkorta som avskriva viten (11 § BöVL). Avkortning sker då vitet har bortfallit eller eljest laga hinder mot verkställighet föreligger. Avskrivning kan ske då det inte längre föreligger någon möjlighet att få betalning eller då indrivningen skulle orsaka mer arbete och kostnad än som kan anses skäligt. Avskrivning medför inte ändring i betalningsskyldigheten. Närmare bestämmelser om avkortning och avskrivning finns i 14–16 §§ bötesverkställighetsförordningen (1979:197).

Viten som inte betalas skall i princip förvandlas till fängelse i lägst 10 och högst 90 dagar (8 och 15 §§ lagen om förvandling av böter). Rätten kan bevilja anstånd med verkställigheten om omständigheterna inte föranleder till antagande att betalningen har uteblivit på grund av adressatens tredska eller uppenbara vårdslöshet eller att straffverkställigheten behövs för att tillrättaföra honom. Om anstånd beviljas, börjar en tvåårig prøvotid att löpa från dagen för beslutet (18 §). Begår adressaten brott eller åläggs han ett nytt förvandlingsstraff under denna tid, kan rätten förklara anståndet förverkat eller förlänga prøvotiden med ett år (19 §).

I departementspromemorian Ds Ju 1981:24 föreslås ändrade bestämmelser om förvandlingsstraff. Förvandling av böter skall ske endast om det är uppenbart att den bötfällda av tredska har underlåtit att betala böterna eller

att förvandling annars av hänsyn till allmän laglydnad är särskilt påkallad. Regeln föreslås gälla även i fråga om viten.

I en del författningar stadgas förbud mot förvandling av vite. Så är enligt 27 § lagen om förvandling av böter fallet med viten som har utdömts för underlåtenhet att fullgöra dom eller beslut rörande saken i mål som har handlagts enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Som andra exempel på sådana förbud kan nämnas 29 § LPI, 38 § lagen om rätt till fiske, 12 kap. 62 § andra stycket jordabalken, 20 § bostadsaneringslagen, 24 § lagen om förvärv av hyresfastighet m. m. och 39 § skollagen.

Vitespåföljden preskriberas fem år efter det att utdömandet vann laga kraft om inte dessförinnan ansökan om vitets förvandling har delgetts den dömde (35 kap. 7 § brottsbalken).

Ett utdömt vite kan, sedan domen eller beslutet har vunnit laga kraft, bli föremål för nåd. Nåd kan exempelvis beviljas p. g. a. starkt ömmande sociala skäl som har tillkommit efter det att vitet dömdes ut. Det är regeringen som beviljar nåd. Nådebeslutet kan innebära att adressaten helt eller delvis befrias från skyldigheten att utge vitet.

2.4 Närmare om vitesinstitutets reglering i lag

Vitesinstitutet är knapphändigt reglerat. Gemensamma bestämmelser om vite saknas sånär som på vissa regler om utdömt vite. Av 25 kap. 8 § brottsbalken framgår sålunda att de bestämmelser som gäller för indrivning och förvandling av böter gäller även beträffande vite och att vite tillfaller staten om inte annat är föreskrivet. Prescriptionsbestämmelsen i 35 kap. 7 § brottsbalken gäller även utdömt vite.

Praktiskt betydelsefulla föreskrifter om förfarandeviten finns i rättegångsbalken (RB), exempelvis i 9 kap. 7 § vari anges att rätten i vissa fall äger förelägga part eller annan vid vite att inställa sig vid förhandling. Enligt 9 kap. 8 § RB skall vite som åläggs enligt balken sättas mellan tio och 5 000 kr. Förnyat vite får bestämmas till högre belopp, dock inte över 10 000 kr. Bestämmelserna om högsta vitesbelopp gäller inte i fråga om föreläggande enligt 15 kap. 3 § RB. Vitet skall bestämmas till ett belopp som med hänsyn till adressatens ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att iaktta föreläggandet. Vidare stadgas i paragrafen att ett vitesföreläggande skall delges den som föreläggandet avser.

I paragrafens tredje stycke meddelas vissa undantagsföreskrifter från RB:s allmänna regler om vitesföreläggande. Är underlåtenhet att företa den handling, varom är fråga, straffbelagd får vite inte användas för att framtinga handlingen. Ett sådant fall föreligger i fråga om vittne eller sakkunnig, då han första gången kallas; hans utevaro är då förenad med bötesstraff. Inte heller får vite föreläggas staten.

Enligt fjärde stycket får vite inte utdömas då ändamålet med vitet har förfallit. Ändamålet med vitet anses ha förfallit då fullgörandet av den prestation som föreläggandet avser ur processuell synpunkt icke längre är påkallat, t. ex. då föreläggandet avsett skyldighet för part eller annan att inställa sig personligen men målet avskrivs utan förhandling. Däremot anses ändamålet med vite som avser att framtinga inställelse inte ha förfallit när

utevaron föranleder uppskov till ett annat rättegångstillfälle, även om vitet ersätts med ett annat tvångsmedel.

Bestämmelser om förfarandeviten – ofta efter förebild av RB:s bestämmelser – finns i åtskilliga författningar; se t. ex. 4 § lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden, 14 kap. 10 § föräldrabalken, 19 kap. 4, 9, 11 och 18 §§, 20 kap. 3 § och 21 kap. 7 § jordabalken, 40 § förvaltningsprocesslagen, 49 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, 123 och 124 §§ taxeringslagen, 18 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m.

I utsökningsbalken finns flera bestämmelser om vite. Kfm kan hålla förhör med svaranden och i viss utsträckning även med en tredje man. För att tvinga fram upplysningar i mål om utmätning eller kvarstad för fordran eller för att få till stånd verkställighet av annan förpliktelse än betalningsskyldighet kan kfm förelägga vite. Till förhör kan kfm kalla svaranden, sökanden och tredje man att inställa sig personligen vid vite av högst ettusen kronor vardera (2 kap. 10 och 11 §§). Fråga om utdömande av vite som har förelagts enligt 10 eller 11 § prövas av kronofogdemyndigheten. Om ändamålet med vitet har förfallit får det ej dömas ut. Uteblir svaranden från förhör och har vite förelagts honom får han hämtas (12 §).

För att framtinga upplysningar av gäldenären eller tredje man eller för att få till stånd viss verkställighet, t. ex. avhysning, får kfm föreskriva vite till belopp som befins behövt. Fråga om utdömande av vitet prövas på talan av allmän åklagare eller kfm, av tingsrätten i den ort där kfm finns. Har ändamålet med vitet förfallit, får det ej dömas ut. Om föreläggande vid vite inte iakttas kan kfm ge nytt vitesföreläggande utan hinder av att det förra ej har vunnit laga kraft (2 kap. 15 §).

En särskild typ av förfarandeviten är de som används vid infordrande av yttranden eller upplysningar av främst myndigheter och tjänstemän, se t. ex. 7 § lagen (1976:350) om styrelserepresentation för samhället i vissa aktiebolag och stiftelser, 21 § lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen, 3 § lagen (1974:585) om skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar m. m. och 10 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn. Enligt 26 § konsumentkreditlagen (1977:981) kan konsumentverket vid vite avkräva näringsidkare handlingar eller upplysningar.

Bestämmelser om materiella viten finns i ett mycket stort antal. Dessa bestämmelser har ofta formen av ett bemyndigande för en viss myndighet att använda vitesföreläggande för ett visst ändamål.

På den statliga sidan förekommer bemyndiganden för myndigheter på lokal, regional och central nivå. På det lokala planet äger t. ex. polismyndigheten rätt att enligt 31 § allmänna ordningsstadgan förelägga vite inom områden som rör ordning och säkerhet. Enligt 10 § länsstyrelseinstruktionen (1971:460) har länsstyrelsen motsvarande befogenhet på det regionala planet.

Det är vanligt att en tillsynsmyndighet är bemyndigad att sätta ut vite i beslut om förelägganden eller förbud som behövs för tillsynen.

För länsstyrelsens del kan nämnas 23 § brandlagen, 11 kap. 3 § gruvlagen (1974:342), 17 § lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser, 40 § miljöskyddslagen, 11 § lagen (1977:20) om TV-övervakning och 81 § hälsovårdsstadgan. Som ett undantag till regeln att en myndighet måste ha författningsstöd för

att få använda vite kan nämnas att länsstyrelsen i hälsovårdsmål såsom första instans får använda vite trots att hälsovårdsstadgan endast tillägger hälsovårdsnämnden denna befogenhet. Detta har förklarats med att länsstyrelsen såsom tillsynsmyndighet bör ha minst samma befogenhet som den underordnade myndigheten.

Även när länsstyrelsen fullgör andra uppgifter kan vite komma till användning. Bemyndiganden finns t. ex. i 39 § naturvårdslagen, 2 kap. 65 § vattenlagen och 82 § utlänningslagen (1980:376).

Andra myndigheter som tillhör den regionala statsförvaltningen och som har bemyndigande att använda vite är t. ex. länskolnämnd (39 § skollagen) och skogsvårdsstyrelse (24 § skogsvårdslagen 1979:429).

I den centrala statsförvaltningen kan vite användas av exempelvis statens industriverk (43 § lagen 1974:890 om vissa mineralfyndigheter, 20 § lagen 1978:160 om vissa rörledningar), statens naturvårdsverk och arbetarskyddsstyrelsen (13 § lagen 1973:329 om hälso- och miljöfarliga varor) samt datainspektionen (14 och 15 §§ inkassolagen 1974:182).

Vissa av de kommunala nämnderna har även bemyndigande att använda viteshotet. Särskilt betydelsefull är denna rätt för byggnadsnämnden (3 och 17 §§ LPI och 39 § naturvårdslagen) samt för hälsovårdsnämnden (14 § djurskyddslagen 1944:219, 75 § hälsovårdsstadgan, 39 § naturvårdslagen och 24 § livsmedelslagen 1971:511).

Utöver själva bemyndigandet kan den ifrågavarande bestämmelsen innehålla någon föreskrift av materiell eller processuell natur, såsom högsta vitesbelopp; se t. ex. 27 § lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl. och 26 § sjölagen (1891:35 s. 1), vem vitesföreläggandet skall riktas mot; se t. ex. 7 kap. 8 § lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg och 13 a § valutaförordningen (1959:264), eller att någon skall yttra sig innan föreläggandet meddelas; se t. ex. 7 § lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder.

I den marknadsrättsliga lagstiftningen finns viktiga bestämmelser om vite. Enligt lagen (1971:112) om förbud mot oskäliga avtalsvillkor (avtalsvillkorlagen) och marknadsföringslagen kan marknadsdomstolen utfärda förbud eller åläggande för näringsidkare. Förbud resp. åläggande skall förenas med vite om ej detta av särskilda skäl är obehövligt (1 § avtalsvillkorlagen, 5 § marknadsföringslagen). I ärende som ej är av större vikt har konsumentombudsmannen möjlighet att själv utfärda förbuds- eller informationsföreläggande, som, om det godkänns av näringsidkaren i fråga, får samma verkan som förbud eller åläggande meddelat av marknadsdomstolen (6 § avtalsvillkorlagen, 15 och 16 §§ marknadsföringslagen). Marknadsdomstolen kan vidare förelägga vite enligt lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet (21 §).

Enligt 15 § firmalagen (1974:156) kan en allmän domstol i vissa fall vid vite förbjuda användning av näringskännetecken. Även i den arbetsrättsliga lagstiftningen finns viktiga bestämmelser om vite. Enligt 9 och 16 §§ lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet kan jämställdhetsnämnden efter framställning av jämställdhetsombudsmannen förelägga en arbetsgivare att vid vite fullgöra sina skyldigheter att främja jämställdhet i arbetslivet. Även jämställdhetsombudsmannen har rätt att meddela vitesföreläggande i vissa fall (15 §).

3 Överväganden och förslag

3.1 Reformbehovet

Det moderna vitesinstitutet kan som ovan har nämnts användas på två olika sätt; dels som förfarandevite och dels som materiellt vite.

Förfarandevitet används framför allt av domstolar och förvaltningsmyndigheter för att förmå parter och andra att infinna sig till förhandlingar och andra sammanträden. Förfarandevitet kan också användas i samband med t. ex. editionsförelägganden. Reglerna om förfarandeviten är tämligen klara och lätthanterliga och det är i regel samma myndighet som förelägger och dömer ut vitet. Föreläggandet kan normalt inte överklagas utan giltigheten av detta prövas först i samband med utdömandet.

Kommittén har inte kunnat finna att det från effektivitetssynpunkt kan riktas någon egentlig anmärkning mot reglerna om förfarandevite. Helt problemfria kan emellertid förfarandevitena inte sägas vara. De vitesförelägganden som regelmässigt används av domstolarna för att förmå parter och andra att inställa sig till förhandlingar är ibland ineffektiva så till vida att vissa av dem som kallats vid vite ändå uteblir. Detta beror dock knappast på att själva vitesinstitutet är ineffektivt utan på att de som kallats av olika skäl inte är mottagliga för viteshotet i det sammanhanget. Dessa problem övervägs f. n. av rättegångsutredningen (Ju 1977:06). I övrigt finner alltså kommittén att reglerna om förfarandeviten fungerar tämligen väl och kommittén har därför inte anledning att föreslå några ändringar på den punkten.

Det materiella vitet har sedan länge varit ett viktigt instrument för konkreta ingripanden mot hälsovådliga eller på annat sätt miljöfarliga förhållanden. Detta tvångsmedel har vidare en viktig funktion vid byggnadslagstiftningens tillämpning vid sidan av offentliga avgifter av olika slag. Det torde råda enighet om att effektiva tvångsmedel inom dessa områden är oundgängligen nödvändiga. I takt med samhällets utbyggnad och med vunna insikter om vad som krävs för att skydda människors hälsa och miljö ökar behovet av att myndigheternas beslut snabbt kan verkställas.

Även det materiella vitet torde i allmänhet fungera bra från effektivitetssynpunkt. Det är emellertid tydligt att den möjlighet som i allmänhet finns att överklaga myndigheters förelägganden ibland kommer i konflikt med effektivitetsintresset. Även den omständigheten att ett föreläggande i regel riktar sig mot en bestämd person kan utgöra en nackdel från effektivitetssynpunkt. Det är sålunda möjligt för den som vill tredskas att utnyttja vitesinstitutet så att ett myndighetsbeslut framstår som ett slag i luften.

Om t. ex. en hälsovårdsnämnd valt att ge ett föreläggande *utan* viteshot kan adressaten förhindra ett nytt föreläggande *med* viteshot genom att överklaga det förstnämnda föreläggandet till länsstyrelsen, kammarrätten och slutligen regeringsrätten. Bara detta förfarande kan ta år i anspråk och under den tiden är nämnden förhindrad att förelägga adressaten vite angående samma sak. Har nämnden meddelat ett vitesföreläggande lönar det sig för en tredskande adressat att överklaga. Besvärinstanserna flyttar nämligen regelmässigt fram den tidpunkt då föreläggandet senast skall efterkommas. När vitesföreläggandet väl vunnit laga kraft men strax före tidpunkten när föreläggandet skall ha efterkommit kan adressaten genom att överlåta den egendom som föreläggandet avser, t. ex. till en närstående fysisk eller juridisk person, undgå vitessanktionen. Nämnden tvingas då att meddela ett nytt föreläggande mot den nye ägaren, som i sin tur kan överklaga detta och kanske till sist överlåta egendomen vidare.

Om adressaten inte efterkommer ett lagakraftvunnet vitesföreläggande kan hälsovårdsnämnden påkalla vitets utdömande. Frågan om utdömande handläggs av polis, åklagare och tingsrätt. Om tingsrätten dömer ut vitet kan adressaten överklaga domen till hovrätt och därefter till högsta domstolen. För att erhålla ett tvångsmedel mot adressaten medan frågan om vitets utdömande prövas är det brukligt att hälsovårdsnämnden meddelar adressaten ett nytt föreläggande vid högre vite. Detta förnyade vite kan emellertid överklagas på samma sätt som det föregående.

Sammanfattningsvis kan sägas att det materiella vitets svagheter består i att föreläggandet och utdömandet kan förhalas genom överklaganden i upp till sex olika instanser, att detsamma gäller ett förnyat vite samt slutligen att ett vitesföreläggande som avser viss egendom kan bli helt verkningsslöst genom att egendomen överlåts under förfarandets gång. Verkställigheten av ett angeläget myndighetsbeslut kan på så sätt uppskjutas i årtal.¹

Med utgångspunkt från vad som i direktiven sägs om vitesinstitutets brister från effektivitetssynpunkt har kommittén företagit en enkätundersökning bland myndigheter som använder sig av vitesinstitutet (se avsnitt 1.2).

Frågorna till de olika myndigheterna har haft ett enhetligt syfte men utformats något olika med hänsyn till myndighetens verksamhetsområde. Frågorna till kommunstyrelserna har haft följande lydelse.

Kommittén är intresserad av att få veta vilka erfarenheter man har av vitesinstitutet i kommunförvaltningen. Hur många vitesförelägganden beslutas per år och hur många av dem överklagas? Hur ofta förekommer det att nämnderna avstår från att använda viteshotet i förelägganden? Är vitesinstitutet effektivt? Är andra tvångsmedel – t. ex. att låta utföra en viss åtgärd på den försumliges bekostnad – att föredra? Är vitesinstitutet svårt att tillämpa; är det t. ex. besvärligt att utreda vem som är rätt adressat till ett föreläggande och till vilket belopp vitet skall bestämmas? I vilken

¹ Härtill kommer att ett utdömt vite i vissa fall kan vara svårt eller omöjligt att driva in. Som exempel kan nämnas ett vite enligt hälsovårdsstadgan som riktats mot ägaren till en fastighet, vilken är belånad utöver sitt värde. Frågan vilken påtryckande effekt som kan tillskrivas *förvandlingsmöjligheten* har diskuterats av kommittén i betänkandet (SOU 1980:7) Kompensation för förvandlingsstraffet. I många fall saknas f. ö. möjlighet att förvandla ett icke betalt vite till fängelse. Detta är t. ex. fallet med viten som förelagts med stöd av LPI (se 29 §).

utsträckning förekommer det att vitesförelägganden upphävs eller ändras av besvärsmyndigheten p. g. a. formella fel i föreläggandet? Skulle kommunförvaltningen vara betjänt av att vitesföreläggandena utfärdades i samråd med experter hos länsstyrelsen? Med en sådan ordning kunde eventuellt länsstyrelsen slopas som besvärinstans. I vilken utsträckning tillämpas bestämmelsen i 73 § andra stycket hälsovårdsstadgan och hur fungerar bestämmelsen i praktiken? Finns det något behov av att låta ett redan utfärdat vitesföreläggande gälla mot en ny ägare till det föremål (t. ex. fastighet) som föreläggandet avser? I vilken omfattning överlämnar kommunen försuttna viten till utdömande? Hur ofta förekommer förnyade viten?

Flertalet av de tillfrågade myndigheterna uppger att vitesinstitutet tillämpas förhållandevis sällan. Anledningen härtill uppges vara att adressaterna vanligtvis rättar sig efter de råd och anvisningar som myndigheterna meddelar utan att viteshot behöver tillgripas. I de fall där vitesförelägganden används leder dessa, enligt enkätsvaren, i stor utsträckning till önskat resultat. Den allmänna uppfattningen bland de tillfrågade är således att vitesinstitutet inte kan betecknas som ineffektivt. Detta omdöme gäller dock inte viten på hälsovårds- och byggnadslagstiftningens områden. Det är framför allt de kommunala myndigheterna som anser att det på dessa områden brister i effektivitet hos vitet.

Bristerna är av den typ som ovan angetts: handläggningstiden från vitets föreläggande till dess utdömande är för lång och möjligheterna att genom ägarbyte klara sig undan ett vitesföreläggande är stora. Vissa kommunala myndigheter anser dock att vitet fyller sin funktion även på ifrågavarande områden.

Problemet med ineffektiva materiella viten är inte betydande i kvantitativt hänseende. På de områden som enkäten berör framgår att vitesinstitutet används i blygsam omfattning. Stockholms kommunstyrelse har i sitt enkätsvar lämnat uppgift om hur ofta vitesinstitutet används. Under år 1979 förelade sålunda miljö- och hälsovårdsnämnden i Stockholm vite i 18 ärenden. Åtta av dessa överklagades. Tre av de 18 ärendena avsåg förnyat vite.

Beträffande byggnadsnämndens kompetensområde hänvisar kommunstyrelsen till en tidigare gjord undersökning, daterad den 19 juni 1979. Undersökningen avser förelägganden som Stockholms byggnadsnämnd meddelat under perioden från och med juli 1960 till och med december 1978.

Av den undersökningen framgår bl. a. att omkring 420 beslut om förelägganden fattats under den aktuella tidsperioden samt att 220 av föreläggandebesluten har överklagats, således drygt hälften. 67 beslut har av olika anledningar upphävts av överinstanserna (6 p. g. a. formella fel, t. ex. att föreläggandet riktats mot fel person, och 17 p. g. a. att fastigheten bytt ägare under besvärprocessen). I 41 fall har ärendena överlämnats till åklagarmyndigheten för prövning vid allmän domstol om böter eller straffavgifter skall påföras eller försuttna viten utdömas. Av dessa har 22 föranlett åtal, varvid i 12 ärenden försuttna viten blivit utdömda eller dagsböter utdömts för olovligt byggande. I 7 ärenden har åtalet ogillats av tingsrätten och i 3 har åklagaren återkallat sin talan. Åklagarmyndigheten har i 15 fall avskrivit ärendena av olika anledningar, t. ex. p. g. a. att preskription inträtt eller att den tilltalade avlidit.

Av undersökningen framgår tyvärr inte hur stor del av föreläggandena som förenats med vite. Undersökningen visar däremot att byggnadsnämnden meddelar förelägganden i något större utsträckning än miljö- och hälsovårdsnämnden förelägger vite, dvs. drygt 20 per år. Inte ens i en kommun av Stockholms storlek och karaktär kan således antalet problematiska vitesärenden hittills sägas ha varit påfallande stort.

Kommitténs undersökningar kan inte anses ge något entydigt svar på frågan om en effektivisering av vitesinstitutet genom lagstiftning för närvarande är befogad. Vitesförelägganden används förhållandevis sparsamt och i stort sett tycks vitesinstitutet fungera bra. Antalet ärenden som har vållat problem har hittills inte varit påfallande stort. Snarare förhåller det sig så att flera av vitesinstitutets svagheter framträtt samtidigt i ett mindre antal ärenden.²

Tidsödande vitesärenden beskrivs inte sällan i dagspressen, företrädesvis i lokala tidningar. Sådana ärenden väcker av naturliga skäl stor uppmärksamhet.

Formella brister i vitesföreläggandet är inte sällan orsak till att ett ärendes

² I artikeln Några funderingar kring vitesinstitutet i Förvaltningsrättslig tidskrift år 1970 s. 167 f. redogör dåvarande regeringsrådet Sten Walberg för ett fall som belyser hur långsamt vitesförfarandet kan vara:

Hälsovårdsnämnden i Stockholm ansåg nödvändigt att en restaurang försågs med bättre ventilation. Restaurangägaren, som hyrde lokalerna, hade inte något emot detta utan förklarade sig t. o. m. så småningom beredd att stå för kostnaderna. Men fastighetsägarna motsatte sig åtgärden på allt sätt. De ville i stället få restaurangen bort från fastigheten. Första akten i dramat hör egentligen inte hit. Ett vitesföreläggande gavs 1963 som undanröjdes av regeringsrätten såsom alltför opreciserat (RÅ 1964 ref. 52). År 1965, alltså två år senare, gavs ett nytt mera specificerat vitesföreläggande, som fastställdes av överståthållarämbetet år 1966; dess beslut vann laga kraft. Sedan den av ÖÅ förlängda tiden försuttits, vände sig nämnden den 13 december 1966 till åklagare med begäran om åtgärder för vitets uttagande. Samtidigt förelades fastighetsägarna ett nytt, högre vite.

Åklagaren yrkade vid Stockholms rådhusrätt att det år 1965 förelagda vitet skulle utdömas. Fastighetsägarna invände, att föreläggandet avsåg åtgärder av byggnadsteknisk art och att byggnadsnämnden icke hörts i ärendet, varvid 74 § hälsovårdsstadgan åberopades. Vidare anfördes att de förelagda åtgärderna realiserande skulle medföra kostnader för fastighetsägarna av minst 100 000 kronor. Del av fastighetens skyddsrum och andra utrymmen, som icke disponerades av fastighetsägarna, bland annat hyresgästernas vindskontor, måste tagas i anspråk för åtgärdernas förverkligande. – Rådhusrätten yttrade: Vad fastighetsägarna uppgivit hade icke vederlagts. Nämnden hade därför icke ägt meddela vitesföreläggandet. Åklagarens talan bifölls därför icke. – Denna dom vann laga kraft.

Under tiden pågick förvaltningsprocessen rörande det av nämnden den 13 december 1966 förelagda, högre vitet. Beslutet härom fastställdes av länsstyrelsen i Stockholms län den 4 juni 1968, varvid ny tid förelades. Slutligen kom, som redan nämnts, regeringsrättens utslag den 12 mars 1970 (rum III). Regeringsrätten konstaterade, att livsmedelsstadgan, enligt vilken vitet förelagts, saknade motsvarighet till 74 § hälsovårdsstadgan. Byggnadsnämndens hörande hade därför icke utgjort laga förutsättning för vitesföreläggandet. Utlåtande från byggnadsnämnden förelåg emellertid numera. Vidare påpekade regeringsrätten bl. a., att anordningarna för ventilation kunde anbringas utan att inkräkta på andra hyresgästernas utrymmen. Regeringsrätten lämnade besvären utan bifall och bestämde vitesfristens slutpunkt till den sista november 1970 – nära fyra år efter det sista föreläggandet, 5 1/2 år efter det andra föreläggandet och drygt 7 1/2 år efter det första föreläggandet.

handläggningstid blir uppseendeväckande lång. En del ärenden kräver p. g. a. sin natur särskild juridisk sakkunskap, som den kommunala nämnden inte alltid har. Önskemålet om kortare handläggningstider kan därför till en del sägas vara en kommunal resursfråga.

Kommittén finner, mot bakgrund framför allt av enkätsvaren, att några reformförslag för närvarande inte bör framläggas för områden utanför hälsovårds- och byggnadslagstiftningen. Beträffande reformbehovet på sistnämnda områden gör kommittén följande bedömning.

Behovet av lagstiftning på ifrågavarande områden är avhängigt av hur den materiella lagstiftningen utvecklas. Länsstyrelsen i Jämtlands län har i sitt enkätsvar uppgett att tillkomsten av LPI indirekt kan ha inneburit ett minskat behov av att använda vitesförelägganden på *byggnadslagsstiftningens område*. Genom lagen har de tidigare gällande bestämmelserna om straff, handräckning m. m. i byggnadslagen och i byggnadsstadgan till viss del upphävts och ersatts med bl. a. ett avgiftssystem. Men lagen har också inneburit en betydande förbättring av byggnadsnämndens möjligheter att genom föreläggande vid vite eller vid äventyr av tvångsverkställighet eller genom omedelbar tvångsverkställighet få olovligt utförda åtgärder undanröjda eller på annat sätt rättade.

Det finns i detta sammanhang anledning att erinra om de lagstiftningsåtgärder som finns redovisade i avsnitt 2.2. Flera av dessa är relativt nya och torde vid sidan av viteshotet verka som kraftiga påtryckningsmedel mot försumliga fastighetsägare.

På *hälsovårdslagsstiftningens område* kan nämnas att ett förslag som bygger på hälsovårdsstadgutredningens betänkande (SOU 1978:44) Kommunalt hälsoskydd torde komma att remitteras till lagrådet under våren 1982.

På *miljöskyddsområdet* har nyligen lagstiftningsåtgärder vidtagits mot bakgrund av samhällets allt mer skärpta syn på miljöskyddsfrågor.

Miljöskyddslagen, som trädde i kraft den 1 juli 1969, syftar till att förebygga vattenförorening, luftförorening och andra störningar som kommer från fast egendom. Lagen reglerar på vissa områden vad som kallas miljöfarlig verksamhet (1–2 §§). Koncessionsnämnden för miljöskydd kan lämna tillstånd till miljöfarlig verksamhet (9 §). Ett sådant tillstånd kan vara villkorat (18 §). Statens naturvårdsverk, länsstyrelse och i vissa fall hälsovårdsnämnd är tillsynsmyndigheter över den miljöfarliga verksamheten (38 och 44 a §§). Om en tillståndshavare åsidosätter de villkor som gäller kan tillsynsmyndigheten förordna om rättelse på hans bekostnad eller vid vite förelägga honom att själv vidta rättelse (40 §). Även den som ägnar sig åt miljöfarlig verksamhet utan att ha tillstånd därtill kan av tillsynsmyndigheten meddelas vitesföreläggande om så erfordras (40 §).

Om ett föreläggande enligt 40 § inte efterkoms skall kfm på anmodan av tillsynsmyndigheten ombesörja att åtgärd vidtas på den försumliges bekostnad (47 §).

Genom en lagändring, som trädde i kraft den 1 juli 1981, har en skärpning av påföljdssystemet i miljöskyddslagen genomförts. Straffmaximum för den som bryter mot förbud mot viss miljöfarlig verksamhet eller underlåter att iaktta förprövningsplikten genom att inrätta eller driva någon form av miljöfarlig verksamhet utan tillstånd har höjts till fängelse i högst två år. Till samma straff döms den som åsidosätter villkor eller föreskrifter som har meddelats i ett tillståndsbeslut eller inte lämnar en tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om en anläggning som kan befaras vara miljöfarlig. För att straff skall inträda krävs i samtliga fall att gärningen begåtts

uppsåtliga eller av oaktsamhet (45 §). Tiden för åtalpreskription för de brott som här är aktuella är numera fem mot tidigare två år.

Miljöskyddslagens påföljdssystem har vidare förstärkts med en avgiftspåföljd (miljöskyddsavgift). Syftet med avgiften är att eliminera de ekonomiska fördelar som överträdelse av lagen kan medföra. Miljöskyddsavgiften skall tas ut vid överträdelser som har medfört betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar. Avgiften skall i princip motsvara de ekonomiska fördelarna av en överträdelse och påföras den fysiska eller juridiska person som utövade den verksamhet i vilken överträdelserna skedde. Uppgiften att pröva frågor om uttagande av miljöskyddsavgiften ankommer på koncessionsnämnden på talan av naturvårdsverket.

I vissa fall är ett handlande som innebär en överträdelse av miljöskyddslagens bestämmelser också belagt med straff i brottsbalken. Den 1 juli 1981 infördes straffbestämmelser för miljöbrott och vållande till miljöstörning i brottsbalkens kapitel om allmänfarliga brott. Miljöskyddslagens straffbestämmelser är subsidiära till brottsbalkens.

Straffansvar för miljöbrott kan inträda när någon förorenar mark, vatten eller luft på ett sätt som medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur eller växter som inte är av ringa betydelse eller också annan betydande olägenhet i miljön. Vidare omfattar straffansvaret fall när någon förvarar avfall eller annat ämne på sätt som kan medföra hälsorisker eller skador som inte är av ringa betydelse eller annan betydande olägenhet i miljön. Slutligen kan straff följa när någon orsakar betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning. I samtliga fall gäller att förfarandet inte är brottsligt om det har tillåtits av behörig myndighet eller är allmänt vedertaget. Om det med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt skall inte heller dömas till ansvar.

Straffansvar för miljöbrott förutsätter uppsåt. Om någon begår en sådan gärning av grov oaktsamhet kan han dömas för vållande till miljöstörning.

Straffet för såväl miljöbrott som vållande till miljöstörning är böter eller fängelse i högst två år. För grova fall av miljöbrott finns en särskild straffskala som omfattar fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Hälsovårdsnämnderna har vid sidan av det traditionella hälsovårdsarbetet i ökad utsträckning inriktat sitt arbete på skyddet av miljön inom kommunen. Flera kommuner har också ändrat namnet på hälsovårdsnämnden till miljö- och hälsovårdsnämnden eller hälso- och miljö-nämnden.

Miljöskyddslagen är en av de centrala lagarna på miljövårdsområdet. Ett av syftena med den nyligen företagna ändringen i miljöskyddslagen är att ge kommunerna ett ökat inflytande på miljövårdsområdet. Genom ändringen har skapats lagliga möjligheter för hälsovårdsnämnden att från länsstyrelsen ta över ansvaret för den löpande tillsynen av vissa slag av miljöfarlig verksamhet. Genom den skärpning av miljöskyddslagens påföljdssystem som samtidigt genomfördes har kommunens ställning inom detta område stärkts.

De nya straffbestämmelserna mot miljöbrott i brottsbalken innebär vidare ett unikt vapen i kampen mot störningar i miljön.

Genom de redovisade lagstiftningsåtgärderna på miljövårdsområdet torde behovet av vitesförelägganden på detta område kraftigt minska.

Vitesinstitutets brister från effektivitetssynpunkt har hittills inte vållat de kommunala nämnderna några kvantitativt mera omfattande problem. I ett mindre antal fall har dock tvångsmedlet visat sig otillfredsställande för att få till stånd från allmän synpunkt ofta mycket angelägna åtgärder.

Man torde av flera skäl få räkna med att benägenheten att överklaga myndighetsbeslut allmänt sett ökar. Informationen om hur man överklagar myndighetsbeslut har ökat och blivit mer lättillgänglig. Till följd av försäkringar, rättshjälp m. m. behöver den enskilde ta allt mindre ekonomiska risker i samband med överklagande. Ofta kan tiden verka till förmån för den som utan fog förhalar verkställigheten av ett myndighetsbeslut. En viss risk föreligger att den uppfattningen vinner allmän spridning att det "lönar sig" att överklaga vitesförelägganden. Det förhållandet att andelen okynnesöverklaganden kan förväntas öka talar enligt kommitténs mening för att det i dag finns ett behov av att vitesinstitutet effektiviseras på hälsovårds- och byggnadslagstiftningens områden.

Beträffande vitesinstitutets effektivitet på *arbetsmiljöområdet* vill kommittén särskilt anföra följande:

Enligt enkätsvaret från arbetarskyddsstyrelsen, som hört yrkesinspektionen i samtliga distrikt, fungerar vitet som tvångsmedel tillfredsställande på arbetsmiljöns område. Från fackligt håll har i olika sammanhang uttalats ett visst missnöje över det sätt på vilket arbetsmiljölagens tvångsmedel används av yrkesinspektionen. På åtskilliga arbetsplatser uppges dock från skyddsombuden att arbetet fungerar bra utan förbud, viten eller andra tvångsmedel. Den kritik som framförts har framför allt rört problemet med långa handläggningstider. Till stor del torde detta bero på en oklarhet ifråga om lagens tolkning i enskilda fall; det tar lång tid att avgöra om en viss åtgärd verkligen kan påfordras, och innan detta är klart tillgrips inte vitesföreläggande. Möjligheten av att handläggningen drar ut på tiden genom överklaganden från arbetsgivarens sida och överlåtelse av verksamheten – varvid nytt föreläggande måste utfärdas – nämns också, men det är uppenbarligen sekundära problem.

I årets budgetproposition föreslås att yrkesinspektionen får nya direktiv att tydligt ange vad som är direkta krav och vad som är rekommendationer.³ Därigenom kan möjligen onödigt tidsutdräkt undvikas. Mot bakgrund härav och av enkätsvaret från den myndighet som ansvarar för arbetsmiljöområdet anser sig kommittén inte böra framlägga något förslag om ändrade vitesbestämmelser på detta område. Ett reformerat vitesinstitut bör prövas på de mest angelägna områdena först, varefter en vidgning av tillämpningen till andra områden successivt kan övervägas. För arbetsmiljöområdet blir vid ett sådant övervägande av särskilt intresse frågan huruvida ett lagakraftvunnet vitesföreläggande bör kunna gälla mot en ny ägare av den ifrågavarande verksamheten. Den bedömningen ställer sig i flera hänseenden annorlunda än den av kommittén i det följande behandlade frågan om vissa hälsovårds- och byggnadsnämndsvitens giltighet mot ny ägare av berörd egendom.

Beträffande reformbehovet vill kommittén sammanfattningsvis framhålla följande. Mot bakgrund framför allt av de ovannämnda enkätsvaren anser kommittén att det f. n. inte finns tillräckliga skäl för att föreslå lagstiftningsåtgärder beträffande vitesinstitutet på områden utanför hälsovårds- och byggnadslagstiftningen. Reformbehovet på de två sistnämnda områdena är svårbedömt. Vitesinstitutet används där relativt sparsamt. Det kan diskuteras om det är ekonomiskt försvarbart att genomföra lagändringar som kan förväntas få endast ett begränsat tillämpningsområde. Kommittén anser dock att beaktansvärda skäl talar för att vitesinstitutet på dessa båda

³ Prop. 1981/82:100, bil. 15 s. 128 f.

områden genom lagstiftning görs effektivare. Avgörande för kommitténs ställningstagande har varit uppfattningen att de kommunala nämnderna bör förfoga över effektiva tvångsmedel på dessa områden för att i individuella fall kunna genomdriva för samhället nödvändiga beslut. Vidare kan med visst fog förväntas en ökad benägenhet att utnyttja vitesinstitutets svagheter.

3.2 Ett effektivare vite

3.2.1 Inledning

Kommittén är övertygad om att det går att avsevärt effektivisera vitesinstitutet och att en sådan effektivisering i sig också är väl motiverad. De förändringar som närmast bör komma i fråga rör främst besluts- och besvärsordningen. När man överväger sådana ändringar rörande vitesinstitutet måste även beaktas de alternativa tvångsmedel som står myndigheterna till buds. Regleringen av de olika tvångsmedlen bör samordnas så långt det är möjligt.

Lagtekniskt kan regleringen ske på olika sätt. Nya bestämmelser kan arbetas in i berörda materiella lagar (hälsovårdsstadgan, LPI) eller upptas i en ny, särskild lag. Kommittén har valt att lägga fram ett förslag till en ny lag om vissa förvaltningsrättsliga tvångsmedel, ibland vilka vitet alltså är ett. I en sådan lag kan användningen av de olika tvångsmedlen närmare regleras. Vidare kan lagen konstrueras så att den efter hand kan göras tillämplig på nya områden, där behov av effektivare tvångsmedel framkommer. Som tidigare har framhållits har kommittén funnit att reformbehovet för närvarande är mest uttalat inom byggnads- och hälsovårdslagstiftningens områden. Kommittén föreslår därför att lagen tills vidare skall tillämpas endast inom dessa områden.

I de följande avsnitten redogörs för de närmare överväganden som har legat till grund för förslaget. Kommittén vill påpeka att den i sina överväganden har utgått från de förhållanden som gäller vid användningen av vitesinstitutet. Problemen synes dock vara likartade och resonemanget därmed relevant även vad gäller andra tvångsmedel på de aktuella områdena.

3.2.2 Beslut om föreläggande förenat med vite eller med hot om tvångsutförande

Som i avsnitt 3.1 har framhållits innebär det en särskild risk för tidsutdräkt om nämnden meddelar ett första föreläggande utan föreskrift om tvångsmedel. Kommittén anser i likhet med vad lagrådet anförde i sitt yttrande över förslaget till LPI, att förelägganden som riktas mot viss person alltid bör förenas med antingen vite eller föreskrift om tvångsutförande. Att meddela föreläggande utan att sätta ut något äventyr innebär risk för onödig tidsutdräkt.¹ Nämnden har i allmänhet haft kontakt med adressaten och sökt förmå denne att vidta den önskade åtgärden eller upphöra med viss verksamhet genom formlösa råd och uppmaningar. Först när dessa inte följts utfärdas föreläggande. Ett sådant bör enligt kommitténs förslag alltid innehålla föreskrift om vite eller tvångsutförande.

¹ Prop. 1975/76:164 s. 257.

Det förhållandet att straff är stadgat för en viss gärning utgör för närvarande inte hinder för en hälsovårdsnämnd att föreskriva vite för en gärning som omfattas av straffstadgandet. Sådana förfaranden som kan beröras av förelägganden enligt LPI kan omfattas av avgiftsbestämmelserna i denna lag. De aktualiserar däremot inte någon straffbestämmelse på sådant sätt att en vitesföreskrift kan innebära risk för dubbelbestraffning.

Med hänsyn till det nu anförda kan en skyldighet för nämnden att förena föreläggande med föreskrift om vite eller tvångsutförande inte komma i konflikt med principen att vite inte får föreläggas där straff redan finns stadgat, såvitt denna för närvarande upprätthålls i svensk rätt.

Enligt vad kommittén har funnit vid sin genomgång av vitesinstitutet förekommer det inte sällan att ett föreläggande undanröjs av högre instans på grund av formella felaktigheter vid utfärdandet. Det är inte heller ovanligt att allmän domstol i mål om utdömande av vite konstaterar att vitesföreläggandet saknar laglig grund varför vitet givetvis inte kan dömas ut.

En grundläggande förutsättning för att vitesinstitutet skall bli så effektivt som möjligt är att föreläggandet redan från början är både materiellt och formellt riktigt. Det ligger i sakens natur att man vid användningen av ett tvångsmedel måste göra en noggrann juridisk prövning av om förutsättningar härför verkligen föreligger. Vidare måste föreläggandet utfärdas på ett sådant sätt att det klart och tydligt framgår vad adressaten har att rätta sig efter. Det bör inte råda någon som helst tvekan om vilken prestation som krävs för att adressaten skall ha uppfyllt de krav som ställs upp i föreläggandet.

Kommittén är av den uppfattningen att kommunala myndigheter som har att fatta beslut om vitesförelägganden eller om förelägganden som innehåller hot om tvångsutförande måste tillförsäkras sådan kompetens att man i största möjliga utsträckning kan undvika att föreläggandena senare måste undanröjas av formella skäl. Detta ligger också i linje med de allmänna strävanden som bl. a. förvaltningsrättsutredningen (Ju 1978:09) gett uttryck för i betänkandet (SOU 1981:46) *Ändringar i förvaltningslagen*. Utredningen framhåller där bl. a. att man bör rikta in sig på att förskjuta tyngdpunkten i förvaltningsrättskipningen ned mot första instans.

Viteskommittén föreslår att de kommunala nämnderna på hälsovårds- och byggnadslagstiftningens områden skall biträdas av en jurist när de fattar beslut om föreläggande förenat med vite eller med föreskrift om tvångsutförande. Kommittén vill poängtera att juristens roll i sammanhanget skall vara just att ge råd och granska beslutet ur strikt juridisk synvinkel. Det är således inte avsikten att principen om den kommunala självstyrelsen på något sätt skall naggas i kanten.

Frågan om juristmedverkan vid vissa av de kommunala nämndernas uppgifter är inte ny. Redan i propositionen till LPI påtalade föredragande departementschefen vikten av att en byggnadsnämnd har tillgång till juridisk sakkunskap:²

De nya uppgifterna aktualiserar en annan fråga som har berörts i några remissvar, nämligen behovet av personal med juridisk utbildning. Enligt min uppfattning är det angeläget att byggnadsnämnden har tillgång till juridisk sakkunskap, eftersom de föreslagna bestämmelserna rymmer många situationer där juridiska bedömningar måste göras. Så är visserligen fallet även i dag, men sådana situationer kommer att bli

² Prop. 1975/76:164 s. 43.

vanligare med den nu föreslagna ordningen. Det kan därför ifrågasättas om det bör införas bestämmelser med krav på att nämnden skall anlita biträde av juridiskt utbildad personal. Enligt 4 § första stycket BS skall byggnadsnämnden ha tillgång till personal i den omfattning som erfordras för att nämnden skall kunna behörigen fullgöra sina uppgifter. Denna bestämmelse möjliggör för byggnadsnämnden att anställa juridiskt utbildad personal. Enligt min mening varierar behovet av tillgång till juridisk sakkunskap i stor utsträckning mellan kommunerna. Behovet torde oftast kunna tillgodose utan att särskild personal anställs.

Flera av de större kommunerna har redan egna anställda jurister inom förvaltningen. I sådana fall är det givetvis lämpligt att kommunens egen jurist biträder vid beslut om tvångsmedel. I de fall då kommunerna saknar egen anställd jurist bör dessa, enligt kommitténs uppfattning, kunna begära juridiskt biträde från länsstyrelsen. Hos länsstyrelserna finns jurister som har erfarenhet av handläggningen av bl. a. vitesförelägganden. Med tanke på att förelägganden som är förenade med vite eller annat tvångsmedel förekommer relativt sällan bör detta inte medföra någon större belastning på länsstyrelsernas resurser.

3.2.3 Vitesbeloppets storlek

Myndigheterna har i princip stor frihet att bestämma vitesbeloppets storlek. Varken hälsovårdsstadgan eller LPI ger några direktiv om hur vitesbeloppet skall bestämmas utan det sägs bara att vite får föreskrivas.

Bestämmelsen i 9 kap. 8 § RB, om att vitet skall bestämmas till ett belopp som med hänsyn till vederbörandes ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att iaktta föreläggandet, anses ha en allmän räckvidd. Regeln innebär att en rad faktorer skall beaktas vid beloppets bestämmande. Särskild uppmärksamhet skall fästas vid adressatens tredska och ekonomi, men hänsyn skall även tas till andra omständigheter såsom föremålets värde, de påfordrade åtgärdernas omfattning, kostnaderna för åtgärdernas vidtagande eller det motstående intressets angelägenhetsgrad. Viteskommittén menar, att den gällande regeln bör kvarstå som huvudregel och skrivas in i lagen.

Huvudregeln innebär att vitesbeloppet till väsentlig del skall bestämmas med ledning av adressatens personliga förhållanden (t. ex. dennes tredska och ekonomi). Kommittén kommer nedan att föreslå att ett viteshot skall kunna häfta vid en fastighet och således övergå till att gälla en ny fastighetsägare eller tomträttsinnehavare. Det som hittills främst ansetts utgöra ett hinder mot att ett vite skall kunna övergå på ny ägare har varit vitets karaktär av individuellt tvångsmedel. Denna karaktär har bl. a. framgått av att vitesbeloppet bestäms med hänsyn till adressatens personliga förhållanden. Den del av huvudregeln som anknyter till adressatens personliga förhållanden bör inte, om detta förslag genomförs, tillämpas på förelägganden rörande fastigheter. Vitesbeloppet får här i stället beräknas efter omständigheter som anknyter till själva föremålet. Kommittén har stannat för att låta endast en omständighet vara avgörande i detta fall. Vitesbeloppet skall i dessa fall bestämmas så, att det inte understiger kostnaderna för de föreskrivna åtgärdernas vidtagande eller den vinst eller

besparing som adressaten kan göra genom att inte efterkomma föreläggandet. Avsikten är att det skall vara ekonomiskt fördelaktigare att iakttä föreläggandet än att betala vitem. Viteskommittén har funnit att detta beräkningssätt redan nu är vanligt i fråga om åtgärder rörande fastigheter.¹

De beräkningsmetoder som således i första hand bör användas torde inte vara tillräckligt effektiva då ett föreläggande avser en föga kostsam men ytterst angelägen åtgärd. Det bör därför föreskrivas att vitesbeloppet alltid skall bestämmas så att samhällsintresset av att föreläggandet följs tillgodoses.

3.2.4 Löpande vite

Ett vitesbelopp skall, som redan har nämnts, i princip sättas så högt att man kan anta att adressaten kommer att följa föreläggandet. Om adressaten likväl inte efterkommer föreläggandet kan myndigheten enligt gällande regler meddela ett nytt föreläggande vid högre vite. En förutsättning härför är emellertid att det första vitesföreläggandet inte är föremål för prövning i högre instans. Är adressaten angelägen att inte hörsamma myndighetens föreläggande kan han fördröja det nya, mer kännbara viteshotet genom att överklaga eller på andra sätt förhindra att det första vitesföreläggandet vinner laga kraft.

En viss förbättring av effektiviteten kan – som har påpekats i några av enkätsvaren – uppnås genom att man låter det första föreläggandet förbli överklagbart på samma sätt som i dag men förbjuder ett överklagande av förnyade förelägganden. En förutsättning härför skulle naturligtvis vara att båda föreläggandena avser samma sak och att viktiga omständigheter inte har tillkommit i tiden mellan det första och det andra föreläggandet. Det torde emellertid inte vara ovanligt att det förflyter relativt lång tid mellan två förelägganden. Därmed är också risken stor för att beslutsunderlaget kan komma att skilja sig åt för de båda föreläggandena. Från rättssäkerhetssynpunkt måste det under sådana förhållanden betecknas som otillfredsställande att endast det första av flera vitesförelägganden är överklagbart.

Ett lämpligare sätt att lösa problemen med förnyat vite är, enligt kommittén, att redan i det första föreläggandet förordna att ett visst vitesbelopp skall utgå med jämna mellanrum så länge föreläggandet inte har efterkommit. Ett sådant *löpande vite* är i och för sig ingen nyhet. Systemet förekommer både i dansk och norsk rätt. Det torde f. ö. heller inte enligt nu gällande svensk rätt finnas något hinder mot att utforma ett vitesföreläggande på sådant sätt. Trots det tycks denna typ av vitesföreläggande vara sällsynt i Sverige.

¹ Jfr Lavin, Offentlighetsrättsligt vite I s. 122 f. Hälsovårdsstadgutredningen anför i sitt betänkande (SOU 1978:44 s. 135) att det på hälsovårdsområdet är en allmän regel att vitesbeloppet inte bör understiga kostnaden för den förelagda åtgärden. Hyresnämnden i Stockholm uppger i sitt svar på kommitténs enkät att nämnden vid reparationsförelägganden brukar beräkna vad reparationen skall kosta och sedan avpassa vitesbeloppet därefter. Enligt länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län torde vitesbeloppets storlek i praxis bestämmas mindre med hänsyn till vitesadressatens ekonomi än till värdet av den prestation som föreläggandet tar sikte på.

Vitesperiodens längd i ett system med löpande vite bör liksom nu bestämmas med hänsyn till vad som kan anses skäligt i det enskilda fallet, såsom adressatens behov av rådrum och till hur brådskande saken är. Myndigheten måste uppmärksamt följa händelseutvecklingen och se till att vitet inte löper under allt för lång tid. Om det t. ex. efter en eller flera vitesperioder visar sig att adressaten inte är mottaglig för ett viteshot bör myndigheten inte framhärda utan välja ett annat verkställighetsmedel, t. ex. tvångsutförande. Myndigheten har också särskild anledning att överväga valet av tvångsmedel då adressaten är en tredskande ägare till en fastighet, som är belånad över sitt värde.

Vidare bör myndigheten beakta att så många vitesbelopp inte försitts att den oguldna summan av dessa blir orimligt stor. Om så blir fallet torde vitet vid uttagandet komma att jämkas med hänsyn till adressatens förhållanden, vilket i sin tur kan leda till att det allmänpreventiva värdet av det löpande vitet minskar.

Myndigheten bör således uppmärksamt följa händelseutvecklingen sedan vitet har förelagts och se till att försuttna vitesbelopp successivt tas ut. Medan frågan om uttagande av vite för en viss period är föremål för prövning löper nya vitesperioder som vanligt.

Konstruktionen med löpande vite bör kunna användas inte bara i positiva förelägganden utan även vid vitesförbud. Ett föreläggande som syftar till att t. ex. hindra adressaten från att hålla djur på sin fastighet skulle kunna utformas så att adressaten hotas med ett visst vite för varje vecka som djur vid något tillfälle hålls på fastigheten. Perioderna bör emellertid inte vara så korta att det för myndigheten blir praktiskt omöjligt att undersöka om föreläggandet har överträtts.

Utgångspunkten för preskriptionstidens beräkning när det gäller löpande viten bör vara vitesperiodens utgång. När det gäller vitesförbud bör dock preskriptionstiden börja löpa redan vid den tidpunkt då den förbjudna handlingen vidtas.

Den föreläggande myndigheten skall enligt kommitténs förslag inte vara förhindrad att istället utsätta ett enstaka vite. Det är dock angeläget att framhålla att det löpande vitet har betydande praktiska fördelar framför enstaka vite. Utöver vad som redan anförts bör därvid beaktas att löpande vite enligt kommitténs förslag ger speciella möjligheter att använda ett vitesföreläggande efter en överlåtelse av fastighet eller tomträtt (avsnitt 3.2.9).

3.2.5 Omedelbar verkställighet

Som huvudregel gäller att en myndighet inte kan kräva att adressaten skall efterkomma ett föreläggande förrän beslutet om detta har vunnit laga kraft. Byggnads- och hälsovårdsnämnds beslut om förelägganden förenade med vite eller med föreskrift om tvångsutförande vinner laga kraft tidigast tre veckor efter det att adressaten fick del av beslutet. Genom att överklaga beslutet kan, som ovan har nämnts, adressaten skjuta fram tidpunkten för beslutets lagakraftvinnande och därmed också sin skyldighet att vidta erforderliga åtgärder.

Förhållandena kan emellertid ibland vara sådana att ett lagakraftvinnande

inte kan inväntas. För sådana fall har hälsovårdsnämnderna genom en särskilt bestämmelse i 86 § hälsovårdsstadgan givits möjlighet att förordna om ett besluts omedelbara verkställighet. Beträffande vitesförelägganden på byggnadslagstiftningens område är ett med vite förenat förbud att fortsätta byggnadsarbete alltid omedelbart gällande (3 § LPI).

Kommittén föreslår nu att en nämnd som utfärdar ett föreläggande förenat med vite skall få möjlighet att förordna att beslutet skall lända till efterrättelse utan hinder av att det inte har vunnit laga kraft. Ett förordnande om omedelbar verkställighet bör kunna meddelas då nämnden har anledning att misstänka att adressaten avsiktligt ämnar förhala ett besluts lagakraftvinnande eller avser att överlåta sin fastighet för att undgå verkningarna av ett föreläggande. Naturligtvis skall förordnande om omedelbar verkställighet också kunna användas när skyndsamhet krävs, t. ex. vid överhängande fara för människors eller djurs liv eller hälsa eller fara för omfattande skadegörelse. Kommittén vill slutligen framhålla att besvärsmyndigheten alltid har möjlighet att meddela inhibition om någon tvekan skulle föreligga om beslutets giltighet eller lämplighet.

En hälsovårdsnämnds föreläggande vid hot om tvångsutförande kan enligt 86 § hälsovårdsstadgan förenas med ett förordnande om att beslutet skall lända till omedelbar efterrättelse. Sådant förordnande får inte ges i motsvarande beslut av en byggnadsnämnd enligt LPI. Kommittén har inte funnit skäl föreligga att beträffande föreläggande vid hot om tvångsutförande göra avsteg från principen att lagakraftvinnandet skall avvaktas. Någon motsvarighet till 86 § hälsovårdsstadgan i detta avseende föreslås därför inte.

Beträffande verkställighet av förelägganden med föreskrift om tvångsutförande finns redan nu en bestämmelse i 17 § LPI som ger byggnadsnämnden rätt att förordna att ett beslut härom skall gälla utan hinder av att det ej har vunnit laga kraft. Bestämmelsen i 86 § hälsovårdsstadgan är tillämplig även på beslut om verkställighet av ett föreläggande med föreskrift om tvångsutförande. Ett nämndbeslut av detta slag tillkommer ofta i en långt framskriden situation, där ett snabbt ingripande är nödvändigt. Kommittén föreslår därför att en regel av samma innehåll som de nämnda tas in i den nya lagen.

Frågan om verkställighet av beslut om uttagande av vite behandlas i det följande avsnittet i anslutning till kommitténs förslag om hur uttagande skall ske.

3.2.6 Vitets uttagande

Enligt den nuvarande ordningen åligger det allmän åklagare att, på ansökan av den kommunala nämnden, vid allmän domstol föra talan om vitets utdömande. Ärendet handläggs sedan vid domstolen i samma ordning som ett bötesmål. Systemet innebär alltså att vitesärendet i detta skede flyttas över från förvaltningsmyndigheterna och förvaltningsdomstolarna till de allmänna domstolarna.

Den ordning som tillämpas har otvivelaktigt många fördelar. Vitesärendet kommer under behandling av myndigheter som tidigare inte har varit inkopplade på ärendet och som kan tänkas lägga andra aspekter på detta.

Dessa myndigheter har emellertid, på grund av att mål om utdömande av vite är relativt sällsynt förekommande, endast en begränsad erfarenhet av de regler som gäller inom den förvaltningsrättsliga lagstiftningen och som ligger till grund för vitesföreläggandet. Detta är en klar nackdel. Det orsakar merarbete för den personal som skall handlägga vitesärendet och det kan motverka enhetlighet i rättstillämpningen.

I kommitténs direktiv påpekas också att de myndigheter som handlägger frågor om viten ibland har en rätt begränsad erfarenhet på området vilket inte underlättar handläggningen. Det är således inte ovanligt att denna drar ut på tiden, och i värsta fall hinner vitet preskriberas. Detta är givetvis till stor nackdel från effektivitetssynpunkt eftersom det medför att förfarandet måste tas om från början.

I detta sammanhang vill kommittén också erinra om vad hälsovårdsstatseutredningen (HSU) anför i sitt betänkande om vitesinstitutets effektivitet. Utredningen säger bl. a. följande:¹

Nuvarande system med vitesförelägganden har även vissa andra brister. Vad som framför allt skapar problem är den långa tid det kan ta innan ett mål rörande utdömande av vite anhängiggörs vid tingsrätt. En del ärenden avskrivs på grund av preskription – för viten gäller två års preskriptionstid från den tidpunkt då den i beslutet fastställda tidsfristen utgår – andra avskrivs efter åklagarmyndighetens egen prövning i sak av ärendet.

HSU är väl medveten om att åklagarmyndigheterna med den ärendebelastning som föreligger av naturliga skäl måste göra prioriteringar, varvid dessa vitesärenden kan komma att betraktas som mindre angelägna.

HSU anser, mot bakgrund av det sagda, att om vitesinstitutet skall fylla sitt ändamål som effektivt påtryckningsmedel måste systemet med uttagande av förfallet vite effektiviseras, inte minst med hänsyn till allmänpreventionen. En effektivisering kan ske antingen genom att åklagarmyndigheterna prioriterar vitesärendena eller att frågan om uttagande av vite prövas av administrativ myndighet i stället för av domstol. Förutsättningen för det senare alternativet är emellertid dels att dessa ärenden avgörs snabbt av administrativ myndighet, dels att kraven på rättssäkerhet inte eftersätts. Den myndighet som ligger närmast till hands är länsstyrelsen. Eftersom länsstyrelsen kan anses vara väl skickad att pröva vitesärenden såväl vad gäller vitets laglighet som skälighet och i övrigt fyller de krav man kan ställa på den utdömande myndigheten samt redan nu förfogar över erforderliga resurser för fullgörande av denna uppgift, får HSU föreslå att länsstyrelsen eller i framtiden länsrätterna, i administrativ ordning utdömer förfallna viten som beslutats av miljö- och hälsoskydds nämnd.

Rättssäkerhetskraven kan anses vara väl tillgodosedda, bl. a. genom att länsstyrelsens beslut genom besvär kan prövas av kammarrätt och i vissa fall av regeringsrätten.

Viteskommittén vill som sin mening uttala att det från framför allt effektivitetssynpunkt men även med beaktande av rättssäkerhetsaspekterna synes angeläget att ärenden angående vite handläggs hos så få olika myndigheter som möjligt. Det finns därför starka skäl för att flytta över frågorna om uttagande av vite från åklagare och allmän domstol till en förvaltningsmyndighet.

Det är idag de kommunala nämnderna, länsstyrelserna och förvaltningsdomstolarna som i första hand tillämpar den materiella lagstiftningen på hälsovårds- och byggnadsområdena. Det är därför lämpligt att även frågor om uttagande av vite prövas hos dessa myndigheter.

¹ SOU 1978:44, s. 138.

Kommittén har diskuterat i huvudsak tre olika alternativ till lösning på frågan hur ett vite skall tas ut i framtiden.

En lösning som har diskuterats är en ordning som är likartad med systemet för uttagande av t. ex. felparkeringsavgifter. Enligt detta alternativ skall den kommunala nämnd som har beslutat om ett vitesföreläggande efter tidsfristens utgång själv göra en preliminär bedömning om föreläggandet har efterkommit eller inte. Finns då nämnden att föreläggandet inte har efterkommit skall nämnden ansöka hos *länsstyrelsen* om att vitet tas ut. Till denna ansökan skall nämnden foga den utredning och de bevis som den har införskaffat. Länsstyrelsen får sedan pröva frågan om vitets uttagande på i huvudsak skriftligt material men även annan bevisning, t. ex. syn, bör kunna förekomma. Om länsstyrelsen vid sin prövning finner att föreläggandet inte har efterkommit skall länsstyrelsen i ett beslut uppmana adressaten att inom viss tid betala vitet. Vissa möjligheter till jämkning av beloppets storlek bör därvid finnas. För att ytterligare påskynda proceduren skall vitet, enligt detta alternativ, betalas inom den föreskrivna tiden även om adressaten för talan mot länsstyrelsens beslut. Betalas inte vitet frivilligt skall det kunna drivas in omedelbart. Får sedan adressaten bifall till sin talan i besvärinstansen skall givetvis beloppet då återbetalas på samma sätt som nu sker med vissa typer av avgifter. För närvarande gäller att frågan om utdömmande av ett av en hälsovårdsnämnd med stöd av renhållningslagen (1979:596) förelagt vite prövas av länsstyrelsen.

Kommittén har också diskuterat ett mindre långtgående alternativ som i huvudsak innebär att frågan om vitets utdömmande flyttas över från åklagare och allmän domstol till förvaltningsdomstol. Den kommunala nämnden får enligt förslaget själv ansöka hos *länsrätten* om att få vitet utdömt. Nämnden själv blir således part i målet. Nämndens talan kan därvid lämpligen föras av den jurist som har biträtt nämnden vid utfärdandet av vitesföreläggandet. Länsrätten får sedan, efter hörande av adressaten och eventuellt också efter muntlig förhandling om så befinns nödvändigt, besluta om vitets utdömande.

Viteskommittén har emellertid stannat för att förorda ett tredje alternativ som kan sägas innebära en slags kompromiss mellan de två tidigare presenterade förslagen.

Enligt kommitténs uppfattning bör det i framtiden ankomma på *den kommunala nämnden* att själv besluta om vitets uttagande. Kommittén anser att man härigenom avsevärt skulle effektivisera vitesinstitutet.

Nämndens beslutsunderlag när det gäller frågan om vitets uttagande bör i stort sett överensstämma med det som nämnden i dag använder vid begäran hos åklagarmyndigheten om vitets uttagande. Det är viktigt att påpeka att den kommunala nämnden inte skall ta ställning till om en person uppsåtligt eller av oaktsamhet har gjort sig skyldig till någon förseelse utan det är endast fråga om att objektivt bedöma om en viss åtgärd har vidtagits eller inte. Någon nedsättning av vitesbeloppet skall heller inte göras om inte särskilda skäl föreligger.

Enligt LPI prövar byggnadsnämnden fråga om byggnadsavgift och särskild avgift. Fråga om tilläggsavgift skulle också prövas av nämnden enligt det till lagrådet remitterade förslaget. Efter kritik av lagrådet lades emellertid prövningen av den avgiften på allmän domstol. Byggnadsnämnden kunde

enligt lagrådet anförs att påföra byggnadsavgift eftersom det förhållande som utgör grunden för utdömmande av sådan avgift – att byggnadslovskränkande åtgärd har vidtagits utan lov – är ett faktiskt förhållande som byggnadsnämnden är bäst ägnad att konstatera. Vidare antogs bestämmandet av byggnadsavgiftens storlek i det enskilda fallet vanligen inte komma att bereda byggnadsnämnden större svårigheter.²

Grunden för uttagande av vite är ett konstaterande att föreläggandet inte har efterkommit. I föreläggandet anges den krävda åtgärden respektive det otillåtna förfarandet på ett sätt som torde vara mera preciserat än bestämmelserna om vilka åtgärder som kräver byggnadslov. Liksom vid byggnadsavgiftens uttagande är vid uttagande av vite byggnads- respektive hälsovårdsnämnd det organ som är bäst ägnat att konstatera om de faktiska förutsättningarna för uttagande föreligger. Vitesbeloppet är i förväg angivet i föreläggandet.

Av rättssäkerhetsskäl bör nämndens beslut kunna överklagas till domstol. När nämnden skall ta ställning till frågan om vitets uttagande skall den också enligt kommitténs mening på samma sätt som vid utfärdandet av föreläggandet biträdas av en jurist.

Ett starkt skäl för att införa ett system som det föreslagna är att man därigenom får mer enhetliga regler för olika typer av tvångsmedel inom byggnads- och hälsovårdslagstiftningens områden. Enligt de regler som nu gäller får t. ex. en byggnadsnämnd själv besluta att ett föreläggande om tvångsutförande på ägarens bekostnad skall verkställas men alltså inte besluta att ett förelagt vite för samma åtgärd skall tas ut. Visserligen kan man hävda att det ligger i vitesinstitutets natur som individuellt verkande tvångsmedel att frågan om dess uttagande eller utdömmande skall prövas av domstol. Kommittén är också medveten om att den föreslagna ordningen innebär ett avsteg från de principer som nu tillämpas men vill för sin del framhålla att systemet i sak har stora fördelar. Slutligen vill kommittén också framhålla att en ordning motsvarande den som här föreslås används i Danmark och Norge och att den där inte ansetts oförenlig med kravet på rättssäkerhet.

Kommittén föreslår inte någon bestämmelse om omedelbar verkställighet av nämndens beslut om uttagande av vite. Detta bör vara verkställbart först då det vunnit laga kraft.

3.2.7 Tvångsutförande

Enligt gällande rätt får såväl hälsovårds- som byggnadsnämnd, när förutsättningarna härför föreligger, själv besluta att en åtgärd skall vidtas genom nämndens försorg på den försumliges bekostnad (tvångsutförande). I detta avseende föreslår kommittén ingen ändring. Genom förslaget att nämnden också skall kunna besluta om uttagande av försuttet vite uppnås en likformighet i detta avseende för de båda tvångsmedlen. Nämnden skall vid tvångsutförande tillse att oskälig kostnad inte uppstår.

Kommittén föreslår att nämnden även skall fastställa den försumliges betalningsskyldighet i anledning av ett tvångsutförande. För närvarande är nämnden hänvisad till att utkräva ersättningen inför domstol om den enskilde inte betalar godvilligt. Enligt förslaget blir nämndens beslut en

² Prop. 1975/76:164 s. 240.

exekutionstitel. Som nedan anføres föreslår kommittén att länsrätten blir besvärinstans vid beslut om såväl förelägganden som om uttagande av vite och om tvångsutförande. Av likformighetsskäl bör samma ordning gälla för beslut om ersättningskyldighet.

3.2.8 Fullföljdsreglerna

Som tidigare nämnts är det enligt gällande rätt den kommunala nämnden som beslutar om förelägganden på de ifrågavarande områdena och länsstyrelsen som prövar besvär över sådana beslut.

Viteskommittén anser i likhet med länsdomstolskommittén i dess betänkande Länsrätternas målområde – Administrativ tvåpartsprocess att mål enligt hälsovårdsstadgan och LPI bör flyttas över från länsstyrelse till länsrätt.¹ Enligt viteskommitténs mening är motiven härför särskilt starka när det gäller beslut om tvångsmedel. Med den ordning som ovan föreslagits för beslutsfattandet i första instans är det enligt kommitténs uppfattning av flera skäl lämpligt att besvärsförfarandet överförs till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Kommittén förordar således att länsstyrelsen slopas som besvärinstans när det gäller beslut innefattande föreläggande med stöd av bestämmelserna i hälsovårdsstadgan eller LPI och att besvär i sådana fall i stället skall anföras hos länsrätten.

I avsnitt 3.2.6 har kommittén föreslagit att den kommunala nämnden också skall besluta om vitets uttagande och att ett sådant beslut skall kunna överklagas till domstol. F. n. är det allmän domstol som prövar frågor om utdömning av vite. Enligt kommitténs mening bör av effektivitetsskäl även prövningen av beslut om uttagande av vite göras av länsrätten. Effektivitetsvinsten ligger i att prövningen sker i den domstol som normalt handskas med den materiella lagstiftningen på ifrågavarande områden och att besvärinstansen blir densamma vid beslut om föreläggande och uttagande av vite.

Det processuella förfarandet i länsrätterna regleras i förvaltningsprocesslagen. Enligt 9 § denna lag är förfarandet skriftligt. Muntlig förhandling beträffande viss fråga får dock ingå i handläggningen om det kan antas vara till fördel för utredningen. Om en enskild part begär muntlig förhandling skall sådan förhandling hållas om den inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det. Länsrätten har ett grundläggande utredningsansvar för sina ärenden. I 8 § förvaltningsprocesslagen sägs att rätten skall se till att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Enligt 24 § får rätten inhämta yttrande över en fråga som kräver särskild sakkunskap. Närmare regler om målens handläggning finns i förordningen (1979:573) med länsrättsinstruktion. Mål eller i mål uppkommen fråga avgörs efter föredragning om nämndemän deltar i avgörandet.

Enligt kommitténs mening bör i mål om tvångsmedel enligt den föreslagna lagen förhandlingen i länsrätten regelmässigt vara muntlig. Nämndemän bör delta i avgörandet av sådana mål.

Länsdomstolskommittén föreslår i sitt ovannämnda betänkande att ett tvåpartsförfarande införs i bl. a. mål enligt hälsovårdsstadgan och att uppgiften att föra det allmännas talan läggs på ett allmänt ombud hos länsstyrelsen.

Viteskommittén anser det mycket angeläget att länsdomstolskommitténs

¹ SOU 1981:75 s. 75–77 och 99–101.

förslag genomförs. Med en sådan ordning och med muntlig förhandling som huvudregel kommer processen i länsrätten att i huvudsak överensstämma med den i tingsrätten. Av samma anledning förordar kommittén – utan att själv lägga något förslag härom – att tvåpartsförfarande införs även i mål enligt LPI.

Den nuvarande ordningen med möjlighet att överklaga såväl beslut om föreläggande av vite som beslut i mål om utdömmande av vite genom alla instanser innebär en klar risk för tidsutdräkt i dessa typer av mål. Ett föreläggande kan överklagas till länsstyrelse, kammarrätt och regeringsrätten. Döms vitet ut kan domen överklagas till hovrätt och högsta domstolen. Den enkätundersökning kommittén har företagit visar visserligen att det inte är särskilt vanligt att man utnyttjar alla möjligheter till överklagande. Det är emellertid tillräckligt att möjligheterna härtill finns för att man skall ifrågasätta om viteshotet är ett tillräckligt effektivt tvångsmedel. Enligt kommitténs uppfattning kan det mycket väl förhålla sig så att många myndigheter avstår från att begagna sig av vitesinstitutet just med tanke på att en tredskande adressat har så utomordentligt stora möjligheter att förhåla ärendet. Mot kraven på snabbhet och effektivitet måste man givetvis ställa krav på att rättssäkerheten för den enskilde inte får eftersättas.

För att åstadkomma egentliga rationaliseringsvinster och göra vitesinstitutet verkligt effektivt är det enligt kommitténs uppfattning erforderligt att man på något sätt begränsar de möjligheter som nu finns att vid olika tillfällen överklaga beslut i hithörande ärenden.

De förslag till förändringar som kommittén hittills har presenterat för att effektivisera vitesinstitutet löser inte problemen med de många besvärsmöjligheterna utan dessa förblir i och för sig oförändrade. Ett föreläggande som beslutas av den kommunala nämnden skulle alltså gå att överklaga till länsrätt, kammarrätt och regeringsrätten. Ett beslut av den kommunala nämnden att ta ut vitet skulle på samma sätt också kunna överklagas till länsrätt, kammarrätt och regeringsrätten.

Det system med tre besvärinstanser som vi normalt har inom förvaltningsrätten innehåller stora fördelar från framför allt rättssäkerhetssynpunkt. En överprövning i sak i högre instans innebär ju alltid en kontroll av den lägre instansens avgörande. Däremot är det uppenbart att begränsningar i möjligheterna att överklaga har ekonomiska fördelar. Statens kostnader för domstolsväsendet kan begränsas och även parternas kostnader blir lägre. Men framför allt, vilket är viktigt, uppnår man snabbare ett slutligt avgörande.

När man i detta sammanhang diskuterar begränsningar i fullföljdrätten bör man också ha i åtanke de speciella förhållanden som trots allt föreligger i ärenden om viten och vissa andra tvångsmedel inom förvaltningsrättens område. De möjligheter som finns att överklaga både föreläggandet och den slutliga domen eller beslutet om uttagande av vite eller beslut om annan verkställighetsåtgärd innebär att man i praktiken kan få till stånd domstolsprövning vid upp till sex olika tillfällen på sätt som har redogjorts för ovan. Prövningen i ett mål om utdömmande av vite går nämligen i praktiken ut på att kontrollera att föreläggandet bygger på en såväl materiellt som formellt riktig rättstillämpning. Enligt kommitténs uppfattning är det möjligt att begränsa rätten till fullföljd utan att efterge kravet på rättssäkerhet.

Begränsningar i fullföljdsreglerna kan göras på flera olika sätt. Man kan föreskriva att vissa mål skall prövas i kammarrätt eller regeringsrätten som första instans eller man kan begränsa rätten att överklaga en lägre rätts avgörande. Den senare utvägen, vilken är den som bör komma i fråga i detta sammanhang, har under många år redan tillämpats i Sverige. Den förra metoden tillämpas däremot endast i mycket begränsad omfattning (t. ex. kommunalbesvär).

Systemet med begränsningar i klagorätten tillämpas f. n. i tre olika former. Dels finns det regler om att tingsrätts eller länsrätts liksom hovrätts eller kammarrätts avgörande inte får överklagas (detta gäller t. ex. många typer av beslut under rättegång). Dels finns det i lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden, småmålslagen, regler som gör rätten att få tillstånd en prövning av tingsrättens avgörande beroende av att hovrätten ger tillstånd därtill. Dels finns det regler som föreskriver att hovrätts eller kammarrätts avgörande inte får komma under högsta domstolens resp. regeringsrättens avgörande såvida inte tillstånd ges därtill.

Viteskommittén anser att det lämpligaste sättet att begränsa fullföljdsomöjligheterna i fråga om beslut om tvångsmedel på de nu aktuella områdena är att med förebild från småmålslagen införa bestämmelser om prövningstillstånd som villkor för att kammarrätten skall ta upp ärendet till prövning. Detta bör enligt kommitténs mening gälla både i fråga om besvär över beslut om föreläggande vid vite eller vid äventyr av tvångsutförande och i fråga om besvär över beslut om uttagande av vite eller om tvångsutförande. Det bör också gälla vid besvär över beslut om skyldighet att betala kostnad för tvångsutförande.

Enligt kommitténs mening bör de särskilda bestämmelser som reglerar i vilka fall prövningstillstånd skall meddelas av kammarrätten utformas i överensstämmelse med motsvarande bestämmelser i småmålslagen. Förutom att en sådan reglering är sakligt väl motiverad kan det också vara lämpligt att bestämmelser om prövningstillstånd till kammarrätt och hovrätt i olika sammanhang utformas enhetligt så långt detta är möjligt.

Detta innebär att kammarrätten skall få meddela prövningstillstånd i mål angående föreläggande förenat med vite eller med föreskrift om tvångsutförande, i mål angående uttagande av vite eller beslut om tvångsutförande samt i mål om skyldighet att betala kostnad för tvångsutförande i följande fall:

1. om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas av högre rätt,
2. om klaganden åberopar omständighet eller bevis som ej tidigare förebragts och som sannolikt skulle ha lett till en annan utgång,
3. om den rättstillämpning som ligger till grund för domen eller beslutet måste antas vara oriktig,
4. om målets utgång kan antas ha påverkats av falsk handling som åberopats eller av falsk utsaga som avgetts under ed eller försäkran,
5. om domvilla har förekommit, eller
6. om anledning förekommer till ändring i det slut vartill länsrätten har kommit.

Kommittén vill i detta sammanhang slutligen framhålla att begränsningar i

fullföljdsrätten också övervägs i andra sammanhang. I tilläggsdirektiv till rättegångsutredningen (Dir. 1981:47) har departementschefen sålunda uttalat att rättegångsutredningen bör överväga möjligheterna att begränsa rätten till en överprövning i andra instans utan att för den skull befogade rättssäkerhetsintressen sätts åt sidan. Enligt departementschefen kan härvid småmålslagens regler om prövningstillstånd vara en naturlig utgångspunkt för utredningens överväganden.

3.2.9 Problemet med ny ägare

Vitesförelägganden som riktar sig till någon i egenskap av ägare till viss fastighet vållar, som påpekas i kommitténs direktiv, särskilda problem ur effektivitetssynpunkt. Enligt gällande rätt upphör ett utsatt vite att gälla om äganderätten övergår på annan innan föreläggandet har vunnit laga kraft eller innan tidsfristen har löpt ut. Vite kan då inte dömas ut vare sig mot överlåtaren eller mot den nye ägaren av fastigheten. I flera fall har fastighetsägare utnyttjat detta i förhållningssyfte genom att överlåta fastigheten till någon närstående eller annan.

Principen att ett utsatt vite inte gäller mot ny ägare har förklarats med att vitet har en nära anknytning till den person mot vilken föreläggandet riktas. Vitesbeloppet bestäms således med hänsyn till den enskilde adressatens ekonomiska och personliga förhållanden, och även när det gäller att bestämma tidsfristen tas ibland hänsyn till förhållandena som rör adressatens person.

Har ett föreläggande – med eller utan vitesföreskrift – riktats till en fastighetsägare kan emellertid själva föreläggandet bli gällande mot en ny ägare. Så är fallet med förelägganden som meddelats med stöd av bostadsaneringslagen, bostadsförvaltningslagen och LPI. En föreskrift om tvångsutförande i ett föreläggande enligt LPI gäller också mot ny ägare, liksom beslut om tvångsförvaltning enligt bostadsförvaltningslagen och beslut om upprustningsåläggande och om användningsförbud enligt bostadsaneringslagen.

Flera utredningar har övervägt frågan om ett föreläggande mot en fastighetsägare enligt hälsovårdsstadgan skall gälla mot en ny ägare. Bostadssociala utredningen föreslog i sitt slutbetänkande att hälsovårdsnämnds beslut om utdömning av lägenhet, med eller utan villkor, skulle antecknas i fastighetsboken och intas i gravationsbevis och att sådant beslut skulle vara gällande mot ny ägare av fastigheten.¹ Förslaget ledde emellertid inte till lagstiftning. 1948 års hälsovårdsstadgекommitté tog upp förslaget till ny granskning men fann sig inte kunna biträda det.² Man påpekade att en bestämmelse av detta slag endast skulle få betydelse för byggnader som är fast egendom. Vidare menade kommittén att bestämmelsen i betydande grad skulle vålla besvär och ökat arbete för inskrivningsmyndigheterna och att även hälsovårdsnämndernas arbetsbörda skulle ökas väsentligt. Kommitténs principiellt viktigaste invändning var att en sådan bestämmelse inte skulle medföra någon effektivisering om inte även vitesföreskriften övergick på ny ägare och att den fann det uteslutet att ett vite skulle kunna övergå från en person till en annan. Kommittén anförde:

¹ SOU 1947:26 s. 221 f.

² SOU 1953:31 s. 200 f.

Vitet är ett tvångsmedel, som riktas mot en person för att bryta en av denna person ådagalagd tredska. Det synes kommittén med hänsyn härtill knappast möjligt, att ett vite skulle vid en fastighetsförsäljning utan vidare kunna övergå på köparen, som ju icke gärna kan ha ådagalagt tredska mot hälsovårdsnämndens beslut, varom han för övrigt oftast svävar i okunnighet. Även om själva utdömningsbeslutet sålunda komme att gälla mot ny innehavare av fastigheten, skulle likväl vitet ej automatiskt övergå å den nye ägaren. Nämnden skulle i allt fall tvingas utfärda nytt vitesföreläggande för nye ägaren med möjlighet för denne att i vanlig ordning anföra besvär.

Departementschefen delade kommitténs uppfattning.³ Han föreslog att hälsovårdsnämnden skulle ges befogenhet att vid vite ålägga ägare av byggnad, anläggning eller upplag att vid försäljning omedelbart anmäla den nye ägarens namn och adress till nämnden. Ett sådant åläggande skulle kunna meddelas antingen på samma gång som t. ex. ett föreläggande att vidta en viss åtgärd eller också senare, då nämnden fått kännedom om att försäljning skett eller förbereddes. Åläggandet borde förbindas med vitespåföljd. En bestämmelse med den föreslagna innebörden infördes i 73 § hälsovårdsstadgan.

I betänkandet Sanering I föreslog saneringsutredningen att ett vitesföreläggande enligt den däri föreslagna bostadssaneringslagen skulle kunna anmälas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken och att vitet härigenom skulle komma att belasta fastigheten och vara gällande mot en ny ägare.⁴ Enligt utredningens majoritet skulle en sådan ordning knappast komma att medföra några praktiska eller administrativa olägenheter i förhållande till de betydande nackdelar som var förknippade med den gällande ordningen. Majoriteten ansåg att det föreslagna förfarandet inte heller från rättssäkerhetssynpunkt kunde inge några betänkligheter. Två ledamöter reserverade sig på denna punkt och hänvisade till diskussionen av frågan vid tillkomsten av hälsovårdsstadgan och de skäl som då anfördes mot en sådan ordning.⁵ Enligt reservanterna var det inte rimligt att strängare bestämmelser om vite skulle gälla enligt den föreslagna bostadssaneringslagen än enligt hälsovårdsstadgan. De få undantagsfall där det kunde ha förekommit att fastighet överlåtits för att försvåra genomförandet av föreläggande enligt hälsovårdsstadgan borde enligt reservanternas mening inte få bli vägledande för en lagstiftning av så generell och ingripande karaktär som den föreslagna. Den köpare som i vanlig ordning förvärvar en fastighet och som är beredd att medverka till genomförandet av beslut som fattats inom ramen för hälsovårdsstadgan eller bostadssaneringslagen borde inte utsättas för ett vitesföreläggande, som kanske utlöper kort tid efter förvärvet. En sådan ordning hindrar, anför reservanterna, överlåtelse som eljest vore önskvärda ur saneringssynpunkt.

Departementschefen delade reservanternas mening: de förändringar som utredningen föreslagit borde inte tas upp i detta begränsade sammanhang.⁶ Syftet med förslagen kunde tillgodoses genom annan reglering av tvångsmedel. Enligt bostadssaneringslagen kan nu hyresnämnd under vissa förutsättningar ålägga fastighetsägare att vidta åtgärd som behövs för att bostadslägenhet inom fastigheten skall uppnå lägsta godtagbara standard (upprustningsåläggande) eller förbjuda att bostadslägenhet som inte har sådan standard används för bostadsändamål (användningsförbud). Beslut om upprustningsåläggande eller användningsförbud skall genast sändas till

³ Prop. 1958:B46 s. 311.

⁴ SOU 1971:64 s. 196.

⁵ A. a. s. 250.

⁶ Prop. 1973:22 s. 93.

inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken. Åläggande eller förbud får förenas med vite. Om fastigheten övergår på ny ägare gäller, som ovan nämnts, upprustningsåläggandet respektive användningsförbudet mot denne. Däremot gäller inte utsatt vite mot ny ägare. Hyresnämnden får sätta ut nytt vite för denne. När en byggnad tillhör innehavare av inskriven tomträtt äger bestämmelserna i lagen motsvarande tillämpning på tomträtten.

I 19 och 20 §§ LPI finns, som redan nämnts, på motsvarande sätt bestämmelser som innebär att byggnadsnämnds föreläggande mot någon i egenskap av ägare eller tomträttshavare till viss fastighet gäller mot ny ägare till fastigheten respektive ny tomträttshavare och att beslut om sådant föreläggande skall sändas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken. Om föreläggandet är förenat med föreskrift om vite gäller den föreskriften däremot inte mot den nye ägaren. Byggnadsnämnden får sätta ut nytt vite för denne. En föreskrift om tvångsutförande i ett föreläggande gäller däremot mot ny ägare.

I den departementspromemoria som låg till grund för LPI hade man tagit upp och avvisat tanken på att ett vite skulle kunna gälla mot en ny ägare. Det ansågs inte lämpligt att i det begränsade sammanhanget göra några avsteg från de bedömningar som gjorts i 1973 års proposition med förslag till bostadssaneringslag. Man hänvisade till justitiekanslerns remissyttrande över det förslaget, vari denne anfört att frågan borde utredas närmare och i ett större sammanhang.⁷

Kommunförbundet anförde i sitt remissyttrande över förslaget till LPI att frågan om vitets giltighet vid överlåtelse borde bli föremål för ytterligare överväganden. Att utsatt vitespåföljd förfaller vid överlåtelse innebär enligt förbundet betydande praktiska svårigheter. Man måste räkna med att möjligheten skulle komma att utnyttjas att anföra besvär över byggnadsnämndens nya sanktionsbeslut. Tidsförlusten skulle bli i stort sett densamma som om även föreläggandet hade förfallit. Situationen blir likartad med den som uppkommer om man redan från början gett ett föreläggande utan sanktion, något som inte ansetts böra förekomma annat än i rena undantagsfall. Kommunförbundet fann det vidare tveksamt om man i en besvärprocess om påföljden skulle kunna undvika en ny bedömning i sak även av själva föreläggandet. Med hänsyn till det nära sambandet mellan utsatt påföljd och föreläggande torde det få antas att en sådan bedömning skulle komma att ske i inte obetydlig utsträckning.⁸

I propositionen hänvisade departementschefen till de överväganden som tidigare gjorts beträffande frågan om att låta vite övergå på ny ägare eller ny tomträttshavare och uttalade därutöver:⁹

Med hänsyn till att vite har en nära anknytning till den person mot vilken föreläggandet riktas är inte heller jag beredd att föreslå någon ändring i nuvarande ordning. I likhet med vad som gäller enligt bostadssaneringslagen föreslås i promemorian att vite skall få sättas ut för den nye ägaren. Jag ansluter mig till förslaget men vill framhålla att någon omprövning av föreläggandet därvid inte skall göras. Det blir således en förhållandevis enkel prövning i dessa fall.

Att vite inte kommer att följa föreläggandet vid överlåtelse kan enligt min mening knappast vålla några påtagliga problem. Det väsentliga måste vara att förpliktelsen att efterkomma föreläggandet övergår på ny ägare eller ny tomträttshavare. Därmed

⁷ Prop. 1975/76:164 s. 147.

⁸ A.a s. 201 f.

⁹ A.a. s. 49.

uppkommer skyldighet för denne inte bara att vidta de åtgärder som föreläggandet omfattar utan också att göra detta inom den tid föreläggandet anger. Härtill kommer att vite kan sättas ut för den nye ägaren.

Av intresse i detta sammanhang är att byggnadsavgift och tilläggsavgift enligt det till lagrådet remitterade förslaget till LPI skulle påföras den som vid tidpunkten för byggnadsnämndens beslut om avgift var ägare till den byggnad eller anläggning som omfattades av åtgärden. Hade överlåtelse skett efter det att åtgärden vidtagits skulle alltså den nye ägaren påföras avgiften. Lagrådet fann inte en sådan lösning godtagbar. Avgiften borde påföras den som var ägare till fastigheten vid tidpunkten för den olovliga åtgärdens företagande. Man kunde enligt lagrådet utgå från att det är denne som i nästan alla fall ligger bakom åtgärden.¹⁰ I propositionen följdes lagrådets förslag och enligt LPI kan avgiftspåföljd inte drabba den som efter en olovlig åtgärd har blivit ägare till den berörda fastigheten.

Kommunförbundet har i en PM den 25 september 1978 redovisat vissa synpunkter på behovet av ändringar och kompletteringar i LPI. Synpunkterna grundar sig dels på de erfarenheter om lagens praktiska tillämpning som har vunnits inom kommunförbundet och dels på yttranden från Föreningen Sveriges Stadsarkitekter och Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer. I promemorian framhåller kommunförbundet beträffande ett föreläggandes övergång på en ny ägare av fastighet:

Begreppet "ny ägare" kan ibland medföra problem. Fråga är om man skall vända sig mot den som är lagfaren ägare eller om det avgörande är att fastigheten faktiskt överlåtits till annan genom giltigt köpeavtal. I det senare fallet kan man dessutom fråga sig vilken betydelse ett s. k. "svävarköp" kan få. Man kan tänka sig att någon köper en avstyckning där ju förvärvets giltighet blir beroende av att fastighetsbildning kommer till stånd inom viss tid och i enlighet med köpeavtalet.

Enligt uppgift mottager man inte föreläggandebeslut för anteckning i fastighetsboken på andra än dem som är lagfarna ägare. Det anses som en brist om man inte skulle kunna rikta avgiftskrav och föreläggande mot verkliga ägare.

Syftet med anteckningen är att fastighetsköpare, långivare och andra intressenter skall få kännedom om föreläggandet. Det är däremot oklart vilka rättsverkningar som följer om anteckning inte görs. Ett klarläggande av detta kan vara av värde.

Enligt 19 § LPI gäller utsatt vite inte mot ny ägare men byggnadsnämnden får sätta ut vite för denne. Bestämmelsen föranledde vid remissbehandlingen kritik från kommunalt håll som bemöttes av departementschefen. Erfarenheterna har emellertid visat att dessa kritiska synpunkter alltså har sitt berättigande. Genom att vitespåföljden blir föremål för nytt beslut uppkommer tidsförlust. Alternativet att hos överexekutor begära handräckning kan bereda avsevärda praktiska olägenheter. Man bör därför överväga om inte på de skäl som bl. a. Kommunförbundet anförde i sitt remissyttrande även vitespåföljden kan bestå vid ägarskifte.

PBL-utredningen (plan- och bygglagutredningen) har haft att överväga kommunförbundets promemoria men funnit att viteskommitténs arbete bör avvaktas innan promemorian närmare övervägs. I betänkandet Ny plan- och bygglag har PBL-utredningen föreslagit att de berörda bestämmelserna i LPI överförs oförändrade till en ny plan- och bygglag.¹¹

Även hälsovårdsstadgutredningen pekar i sitt betänkande Kommunalt hälsoskydd på problem som kan uppstå vid ägarbyte.¹² I betänkandet framhålls att sanktionssystemets brister visar sig framför allt när det gäller förelägganden eller förbud som riktar sig mot fastighetsägare. Utredningen

¹⁰ A. a. s. 238 f.

¹¹ SOU 1979:66 del 2 s. 508.

¹² SOU 1978:44 s. 136 ff.

pekar på vitesförelägganden för att avhjälpa brister i bostadslägenheter. Dessa förelägganden avser ofta nedslitna fastigheter, där hyresgästerna utsätts för olägenheter i form av bristfällig utrustning och eftersatt underhåll av lägenheterna. Särskilt bland dessa fall förekommer det att vissa fastighetsägare, för att slippa vidta de åtgärder som ålagts dem, först överklagar föreläggandet och därefter, om utslaget går dem emot, överlåter fastigheten till närstående eller till för ändamålet bildade förvaltningsbolag. Nämnden tvingas då att ta upp ärendet på nytt och besluta om nytt föreläggande vid vite, denna gång riktat mot den nye ägaren. Denne kan överklaga detta föreläggande och sedermera om det är ändamålsenligt överlåta fastigheten, varefter hela förfarandet börjar om från början. Ett fåtal fastighetsägare utnyttjar systematiskt dessa möjligheter. Detta förorsakar nämnderna betydande merarbete men allvarligare är att de i fastigheten boende hyresgästerna därigenom undantas från det skydd mot sanitär olägenhet som hälsovårdsstadgan avses garantera.

Möjligheten för hälsovårdsnämnden att vid vite förelägga en fastighetsägare att till nämnden lämna uppgift om ny ägares namn och adress har, konstaterar utredningen, visat sig inte vara tillräcklig när det gäller tredskande fastighetsägare.

Hälsovårdsstadgutredningen har övervägt flera möjligheter att skapa ett effektivt sanktionssystem, däribland metoden att knyta förelägganden och förbud till fastigheten för att de därigenom skall bli gällande även mot en ny ägare. Utredningen pekar på att den metoden redan används i bostadsförvaltningslagen, bostadssaneringslagen och LPI.

Metoden har enligt utredningen nackdelar av inskrivningsteknisk art. För att föreläggandet eller förbudet skall kunna följa fastigheten måste en anteckning göras i fastighets- eller tomträttsbok. Skulle därvid samtliga förelägganden och förbud antecknas skulle det innebära att ett flertal anteckningar skulle innehålla uppgift av mindre ingripande art och att inskrivningsmyndigheternas arbetsbörda skulle öka avsevärt.

Hälsovårdsstadgutredningen anser att ett inskrivningsförfarande är nödvändigt för att effektivisera sanktionsbestämmelserna men vill begränsa inskrivningen till att avse enbart förelägganden och förbud av allvarlig art. Enligt förslaget skall anteckning endast ske om vitet uppgår till minst ett basbelopp. Utredningen framhåller emellertid att ett utsatt vite inte kan bli gällande mot en ny ägare, eftersom vitet som sanktion är bundet till viss person, dvs. den föregående ägaren. Utredningen säger sig också vara medveten om att systemet därför inte blir helt effektivt.

För att undanröja de möjligheter som finns att fördröja ett ärende genom att överlåta en fastighet föreslår hälsovårdsstadgutredningen att rättegångsbalkens bestämmelse om verkan av att tvisteföremålet överläts och om tredje mans deltagande i rättegång skall äga motsvarande tillämpning i dessa ärenden. Innebörden av rättegångsbalkens nämnda bestämmelse är i huvudsak att en ny ägare intar den förre ägarens ställning i ett överklagat ärende. En överlåtelse av fastighet medför då inte att händläggningen av ett ärende måste avbrytas utan denna fortsätter i vanlig ordning med den nye ägaren som part. Motsvarande bestämmelse finns redan i bostadssaneringslagen (3 §) för det fall att ägarbyte sker då kommun eller hyresgästorganisation har ansökt om upprustningsåläggande eller användningsförbud.

Genomgången av tidigare försök att lösa problemet med ägarbyte i samband med förelägganden mot fastighetsägare visar att problemet länge uppfattats som synnerligen angeläget. Det framgår vidare att man i viss utsträckning har tillerkänt förelägganden eller förbud att vidta åtgärder giltighet mot en ny ägare. Också en föreskrift om tvångsutförande i ett föreläggande har fått giltighet mot en ny ägare. I förarbetena till LPI motiveras denna ordning med att en föreskrift om tvångsutförande i stort sett måste ha samma innehåll oavsett mot vem den riktas.¹³ En föreskrift om vite har däremot hittills inte ansetts kunna tillerkännas giltighet mot ny ägare. Den främsta invändningen har därvid varit vitets nära anknytning till adressatens person: vitesbeloppet bestäms med hänsyn till dennes ekonomiska situation, föreskriften används för att bryta adressatens tredska och tidsfristen bestäms ibland med hänsyn till dennes individuella möjligheter att efterkomma föreläggandet.

Vid flera tillfällen och från flera håll har det framhållits att frågan om vitets övergång på ny ägare bör utredas närmare i ett större sammanhang. PBL-utredningen ansåg sig böra avvakta viteskommitténs arbete innan kommunförbundets promemoria kunde övervägas. I viteskommitténs direktiv framhålls problemet med ägarbyte som en viktig fråga vid kommitténs översyn av vitesinstitutet. Kommittén har med hänsyn till dessa omständigheter ansett det som en primär uppgift att söka komma tillrätta med detta problem.

De reformer som kommittén har föreslagit i det föregående medför, om de genomförs, att frågan om vitesföreskrifters giltighet mot ny ägare av fastighet kommer i ett nytt läge. Redan av det skälet har kommittén anledning att ta upp denna fråga på nytt. Förutsättningarna för att finna en godtagbar lösning bör vara större vid en sådan samlad bedömning av vitesinstitutet som kommittén företar än de har varit i de lagstiftningsärenden där frågan tidigare diskuterats.

Vad först angår behovet av effektivisering i nu aktuellt hänseende vill kommittén anföra följande.

En hälsovårdsnämnds föreläggande mot en fastighetsägare förfaller vid en överlåtelse av fastigheten. En byggnadsnämnds föreläggande enligt LPI gäller däremot mot en ny ägare. I praktiken är läget detsamma i båda fallen. Den nye ägaren är skyldig att utföra respektive upphöra med det som föreläggandet avser redan till följd av de materiella bestämmelser på vilka föreläggandet grundas. Förekomsten av ett formellt giltigt föreläggande medför inte någon särskild rättsverkan. Departementschefens ovan återgivna uttalande i propositionen till LPI att det väsentliga är att själva föreläggandet blir gällande mot en ny ägare är därför enligt kommitténs mening inte realistiskt. Osanktionerade förelägganden är bara verksamma mot sådana personer som även utan formligt föreläggande skulle rätta sig efter nämndens anvisningar. Mot försumliga fastighetsägare behövs ett hot om påföljd och mot dem som medvetet söker undgå sina skyldigheter är ett sådant hot oundgängligen nödvändigt. Genom överlåtelse åstadkommer man ett sanktionslöst tillstånd; illojala fastighetsägare kan lätt sätta detta i system och därigenom förhålla mycket angelägna åtgärder under lång tid. De kommunala nämnderna uppfattar, som kommunförbundets promemoria visar, detta som en allvarlig olägenhet. Möjligheten för byggnadsnämnd att

¹³ Prop. 1975/76:164 s. 49.

använda föreskrift om tvångsutförande, som inte påverkas av en överlåtelse, kan uppenbarligen inte uppväga detta. Det naturliga torde vara att nämnden försöker åstadkomma rättelse med ett vitesföreläggande innan den överväger ett tvångsutförande. En överlåtelse av fastigheten nödvändiggör därmed ett nytt, överklagbart föreläggande.

Det främsta hindret mot att låta ett vitesföreläggande gälla mot ny ägare, vitesbeloppets anknytning till adressatens visade tredska och ekonomiska förhållanden, bortfaller med den ordning för bestämmande av vitesbelopp som kommittén har föreslagit vid förelägganden som riktas mot fastighetsägare och tomträttshavare. Enligt förslagets 6 § andra stycket skall beloppet i dessa fall bestämmas så att det inte understiger kostnaden för den förelagda åtgärden eller den vinst eller besparing som adressaten kan göra genom att inte efterkomma föreläggandet. Beloppet skall således bestämmas utan hänsyn till ekonomiska och övriga personliga förhållanden hos den som vid tidpunkten för föreläggandebeslutet äger fastigheten.

I ett annat avseende har vitesföreskriften ansetts kunna ha anknytning till adressatens person, nämligen i fråga om vitesperiodens längd. Viss hänsyn kan vid bestämmandet tas till adressatens individuella möjligheter att vidta eller upphöra med de i föreläggandet angivna åtgärderna inom viss tid. Personliga förhållanden torde dock inte i någon högre grad inverka bestämmande på tidsfristen. I regel beräknas denna med hänsyn till vad en normalt företagsam person under rådande yttre omständigheter kan förväntas hinna med, med beaktande av hur angeläget det är att åtgärden vidtas respektive verksamheten upphör.

Ett annat argument mot att ge en vitesföreskrift giltighet mot ny ägare av fastighet är att denne då inte får *hela* den utmätta tidsfristen på sig för att följa föreläggandet och undgå vitespåföljden. Kommittén delar uppfattningen att det inte är rimligt att en ny ägare drabbas av vite för att han inte efterkommit ett föreläggande under den begränsade del av tidsfristen som återstått då han förvärvat fastigheten. En köpare som i vanlig ordning förvärvat en fastighet bör, som saneringsutredningen framhöll, inte utsättas för ett vitesföreläggande som kanske utlöper kort tid efter förvärvet.

På det nu anförda problemet innebär kommitténs förslag om löpande vite en lösning. Om föreläggandena förses med föreskrift om sådant vite kan såväl föreläggandet som vitesföreskriften tillerkännas giltighet mot en ny ägare av fastigheten utan att denne därigenom också förpliktas att betala vite för den period under vilken förvärvet skett. Det innebär en stor effektivitetsvinst gentemot nuvarande ordning om föreläggandet blir giltigt mot den nye ägaren med det sanktionshot som vitet för därefter följande perioder utgör.

Ett vitesföreläggande kan karaktäriseras som en individuell straffbestämelse. I valet mellan att kriminalisera ett förfarande eller att ge myndighet rätt att utfärda vitesföreläggande är flera faktorer av betydelse. Ett skäl att välja den senare regleringen kan vara att de önskade åtgärderna respektive det icke önskvärda förfarandet inte låter formulera sig så generellt och samtidigt klargörande som en straffbestämmelse kräver. Man föredrar då att låta en myndighet i ett föreläggande precisera direkt för en person vad som krävs av honom eller vad han inte får göra. Om ett sådant vitesföreläggande skall kunna ges giltighet även mot en annan person än den ursprunglige

adressaten måste även denne informeras om föreläggandets innehåll. Endast om han har känt till föreläggandet har han haft möjlighet att efterkomma detta, och endast då kan han göra sig skyldig till en försummelse som motiverar påföljd genom att inte utföra det som avses i föreläggandet.

I den lagstiftning där man tillerkänt förelägganden giltighet mot ny ägare av fastighet har införts föreskrift om att detta skall inskrivas i fastighetsboken. Enligt LPI skall således nämnden genast sända sitt beslut till inskrivningsmyndigheten för anteckning. Med en sådan ordning kommer i regel vitesföreläggandet att finnas antecknat i fastighetsboken så att en spekulant på fastigheten kan förutsättas få kännedom om detta senast i samband med sitt förvärv. Han har då kunnat avstå från förvärvet. Om han valt att köpa fastigheten har detta skett i medvetande om att den graveras av ett föreläggande som begränsar hans rådighet till fastigheten på visst sätt.

Såväl 1948 års hälsovårdsstadgekommitté som hälsovårdsstadgeutredningen har som skäl mot att ge förelägganden enligt hälsovårdsstadgan giltighet mot ny ägare anfört att ett system med inskrivning av förelägganden medför ökad arbetsbörda för både nämnder och inskrivningsmyndigheter. Kommittén delar inte dessa farhågor. Systemet används redan när det gäller förelägganden enligt bostadsförvaltningslagen, bostadsaneringslagen och LPI. Kommitténs enkätundersökning ger vid handen att det årliga antalet förelägganden på hälsovårdsområdet är så blygsamt att det inte skulle medföra någon mera känbar ökning av arbetsbörda och kostnader om samma ordning infördes beträffande dessa. Kommittén vill framhålla att en inskrivningsåtgärd måste anses på ett helt annat sätt befogad och nödvändig om den får betydelse för en ny ägares skyldighet att betala vite än om den, som hittills varit fallet, endast skall tjäna som information till denne om en skyldighet som följer av materiella bestämmelser. Någon begränsning av inskrivningsskyldigheten såsom hälsovårdsstadgeutredningen föreslår kan inte göras om inskrivning anses böra tillmätas rättsverkan i form av skyldighet att betala vite. Beträffande hälsovårdsstadgeutredningens förslag i detta hänseende kan för övrigt anföras att det skulle medföra en godtycklighet, eftersom vitesbeloppet för närvarande inte bestäms på sådant sätt att det utgör ett mått på föreläggandets angelägenhetsgrad.

Kommunförbundet uppger i sin promemoria att inskrivning inte sker om föreläggandets adressat inte också är lagfaren ägare. Enligt kommitténs lagförslag måste ett vitesföreläggande riktas till den som har faktisk och rättslig möjlighet att efterkomma detta. Om den lagfarne ägaren inte är verklig ägare till fastigheten får föreläggandet således inte riktas mot honom. Även om inskrivningsrutinerna ändras i detta hänseende måste man enligt kommitténs uppfattning räkna med att inskrivning kan utebli eller försenas, t. ex. på grund av dröjsmål från nämndens sida eller balanser hos inskrivningsmyndigheten. Med hänsyn till vitets karaktär av påföljd för försummelse bör ett sådant förhållande räknas den nye ägaren till godo. Föreläggandet bör få giltighet mot denne till följd av inskrivningsförfarandet endast om det faktiskt varit antecknat i fastighetsboken vid dennes förvärv av fastigheten.

Som kommunförbundet påpekar i sin promemoria är det oklart vilka rättsverkningar som följer enligt LPI om en anteckning inte görs i fastighetsboken. Enligt lagtextens formulering är giltigheten av föreläggan-

det mot den nye ägaren inte beroende av att en sådan anteckning verkligen gjorts. Trots att föreläggandet kan medföra tvångsutförande och betalningskyldighet i anledning härav för den nye ägaren ansågs det tydligen inte nödvändigt att vid införandet av dessa bestämmelser klargöra hur därmed skulle förhålla sig. När man överväger att låta ett vitesföreläggande bli gällande mot en ny ägare är det nödvändigt att klargöra i vad mån och på vilket sätt giltigheten skall bero av om denne har fått kännedom om föreläggandet. Ett sådant föreläggande kan resultera i att vitesbeloppet tas ut och att ägaren dessutom får bekosta ett utförande (i egen eller kommunens regi). Det kan alltså ge mera ingripande ekonomiska konsekvenser än en föreskrift om tvångsutförande. Men framför allt är vitet som sagt en påföljd för en försummelse, en påföljd som till skillnad mot tvångsutförande förutsätter ett föreläggande, enligt vilket vederbörande ges tillfälle att undvika försummelsen. För att kunna undvika denna måste han känna till föreläggandets existens och innehåll.

Mot bakgrund av vad som nu anförts anser kommittén att vitesförelägganden – inbegripet vitesföreskrift – kan tillerkännas giltighet mot en ny ägare om föreläggandet varit antecknat i fastighetsboken vid dennes förvärv. Eftersom den nye ägaren bör ha haft hela den i föreläggandet angivna tiden på sig för att kunna anses ha försummat föreläggandet bör härtill göras den reservationen att vite inte får tas ut av den nye ägaren för en period som har börjat löpa före dennes förvärv.

Reservationen innebär att förelägganden i vilka har intagits föreskrift om enstaka vite – på sätt som hittills varit brukligt i vårt land – inte kommer att medföra någon skyldighet för en ny ägare att betala vite. Om däremot ett löpande vite har föreskrivits i föreläggandet svarar förvärvaren för vite som försitts vid perioder som börjar efter förvärvet. Detta förhållande är ett viktigt skäl för kommitténs ståndpunkt att löpande vite företrädesvis bör användas. Det förhållandet att en ny ägare inte kan göras ansvarig för vite som avser den vid förvärvet pågående vitesperioden innebär i jämförelse med nuvarande ordning en mycket liten nackdel. Från nämndens synpunkt kan detta för övrigt anses kompenseras genom det vidgade ansvar som kommittén nedan föreslår för överlåtaren.

En viktig fråga vid bedömningen av om vitesföreskrift skall tillerkännas giltighet mot ny ägare är om denne kommer att lida någon förlust i fråga om rättssäkerhet genom att inte ha möjlighet att besvara sig över föreläggandet. Enligt nuvarande ordning måste ju nämnden utfärda ett nytt föreläggande med vitesföreskrift mot den nye ägaren, och denne kan besvara sig över detta.

Som ovan framhållits har vitesbeloppet enligt förslaget inte någon anknytning till överlåtarens person. Det skall i stället bestämmas så att det på generellt ekonomiska grunder framtvingar den åtgärd som nämnden anser nödvändig. Vitesperiodens längd bör inte ge den nye ägaren anledning att besvara sig med hänsyn till att han får minst en hel sådan period till sitt förfogande; ofta kommer han dessutom i åtnjutande av en del av föregående period. Enligt LPI skall, då en ny vitesföreskrift utfärdas mot en ny ägare, någon omprövning av föreläggandet inte göras.¹⁴ Att denne med den föreslagna ordningen inte har möjlighet att få föreläggandet omprövat innebär således på det området inte någon försämring i förhållande till vad

¹⁴ Jfr. ovan vid not 9.

som redan nu förutsätts gälla. Någon anledning att ha en annan ordning beträffande hälsovårdsnämnds förelägganden torde inte föreligga.

Enligt kommitténs mening bör vitesföreskriftens giltighet mot ny ägare inte begränsas till de fall där en anteckning enligt vad som ovan anförts skall medföra sådan giltighet. Man måste som nämnts räkna med att sådan anteckning kommer att saknas i vissa fall. Genom täta överlåtelse och dröjsmål med att söka lagfart kan illojala fastighetsägare lyckas förhindra anteckning. Det är inte tillfredsställande att det skall vara möjligt att systematiskt undvika att vitespåföljd kan drabba någon i anledning av t. ex. försummad fastighetsskötsel. Nämnderna bör därför ges möjlighet att på annat sätt än genom inskrivningsåtgärd försätta en ny ägare i ond tro beträffande föreläggandet och därigenom göra detta – inklusive vitesföreskriften – giltigt mot denne. Genom att delge den nye ägaren en kopia av föreläggandet bör nämnden kunna uppnå samma effekt som genom inskrivningsåtgärden. Kännedom om att en överlåtelse har skett kan nämnden få till följd av att den förelagt adressaten vid vite att uppe en efterträdarens namn och adress. Sådan kännedom kan nämnden vidare få i samband med att den vänder sig till adressaten för att ta ut försuttet vite.

Kommittén vill här framhålla att det inte kan uteslutas att en ny ägare som genom delgivning av ett föreläggande i kopia får detta gällande mot sig skulle tillerkännas rätt att besvara sig häröver. Häremot talar dock det förhållandet att samma rättsverkan ernås genom en inskrivning och att den nye ägaren för närvarande inte har någon möjlighet att få ett inskrivet föreläggande omprövat även om detta innehåller ett sanktionshot (tvångsutförande på den nye ägarens bekostnad).

En vitesföreskrift bör enligt kommitténs mening gälla mot en ny ägare från den tidpunkt då denne faktiskt fått kännedom om dess existens. Den som säljer en fastighet har själv ett intresse av att förvärvaren får kännedom om ett föreläggande. Enligt 4 kap. 18 § jordabalken kan den nye ägaren, om han inte känt till föreläggandet vid köpet, få rätt att göra avdrag på köpeskillingen eller häva köpet samt få ersättning för skada. Enligt motiven avser denna bestämmelse beslut av offentlig myndighet som inskränker rådigheten beträffande fast egendom. Beslutet kan gälla såväl att fastighetsägaren skall vara uppfordrad till visst positivt handlande – t. ex. att riva en byggnad eller del därav som blivit uppförd utan byggnadslov – som att han skall vara förpliktad att tåla eller underlåta något.¹⁵ Säljarens ansvar är oberoende av om han själv ägt kännedom om rådighetsförbudet.

Lagrådet anförde i sin kritik av förslaget om att byggnads- och tilläggsavgift enligt LPI skulle kunna drabba en ny ägare av fastigheten att denne därigenom skulle kunna komma i en orimlig ekonomisk situation. Ett vitesföreläggande kan tillerkännas giltighet under vissa förutsättningar mot en ny ägare trots att denne inte känt till föreläggandet vid köpet utan att man behöver acceptera sådana konsekvenser. Om anspråken mot överlåtaren med stöd av 4 kap. 18 § jordabalken i praktiken visar sig sakna värde därför att denne saknar utmättningsbara tillgångar är det med kommitténs förslag möjligt att ta hänsyn härtill i samband med uttagande av försuttet vite. Sådant uttagande skall ske om omständigheterna inte föranleder annat (10 §); om nämnden anser att vitet bör tas ut kan beloppet nedsättas. På samma sätt kan nämnden beakta att en förvärvare har påbörjat en hävning av

¹⁵ Prop. 1970:20 del B 1 s. 203 ff., SOU 1947:38 s. 214.

köpet men ännu vid tidpunkten för ett uttagande av vite inte fått detta genomfört.

Enligt kommitténs mening är det angeläget att ett vite alltid skall kunna tas ut av någon när föreläggandet inte har efterkommits. Det är också viktigt att nämnden utan svårighet kan bestämma av vem vitet skall tas ut. En fastighetsägare bör inte kunna vänta till dess tidsfristen i föreläggandet nästan har löpt ut och då överlåta fastigheten och undgå såväl att företa åtgärden som att betala vitet. Den som får ett vitesföreläggande har att välja mellan att följa detta eller att betala vitet. Att adressaten skall ha ytterligare en möjlighet – att genom överlåtelse undgå båda dessa konsekvenser – är i regel inte befogat. Kommittén föreslår att vite skall tas ut av den som vid en vitesperiods början ägde fastigheten, således även om denne överlåtit fastigheten före periodens utgång. En sådan ordning är påkallad med hänsyn till att förvärvaren enligt vad som ovan anförts inte bör kunna göras ansvarig för vitet för denna period. Om inte heller överlåtaren kan åläggas att utge detta vite skapas en möjlighet att undgå vitessanktionen helt genom täta överlåtelser. Den föreslagna ordningen i kombination med förslaget att nämnden skall kunna förordna om omedelbar verkställighet av föreläggandet gör det möjligt att förhindra ett sådant kringgående. Den som ägde fastigheten vid tidpunkten för nämndens beslut om föreläggande kan då alltid göras ansvarig enligt föreläggandet. Med en sådan ordning behövs inte någon regel av det slag som hälsovårdsstadgutredningen föreslår om tillämplighet av rättegångsbalkens bestämmelse om verkan av att tviste-föremålet överlåts och tredje mans deltagande i rättegång.

Kommittén har beaktat den möjligheten att adressaten anser sig tvingad att sälja fastigheten på grund av att han inte har ekonomisk möjlighet att efterkomma föreläggandet. Som reservanterna i saneringsutredningen framhöll bör överlåtelser som är önskvärda ur saneringssynpunkt inte hindras. Eftersom förvärvaren enligt förslaget blir vid vite förpliktad att följa föreläggandet bör dock priset minska i motsvarande mån. Om säljaren går med på en köpeskilling där kostnaden för att följa föreläggandet har beaktats bör han inte dessutom vidkännas en ekonomisk förlust i form av ett vite. Nämnden har enligt förslaget möjlighet att beakta detta antingen genom att inte alls ta ut vite för den aktuella perioden eller genom att nedsätta beloppet.

Kommittén föreslår att vad som skall gälla ny ägare till en fastighet också skall tillämpas beträffande en ny *innehavare av tomträtt*. Den föreslagna ordningen förutsätter smärre ändringar i fastighetsboks-kungörelsen (1971:708) och tomträttsboks-kungörelsen (1971:801).

Enligt LPI är även föreläggande som riktas mot någon i egenskap av *ägare av byggnad på mark som tillhör annan* giltigt mot en ny ägare. Vid införandet av den bestämmelsen diskuterades olika möjligheter att offentliggöra sådana förelägganden. I departementspromemorian föreslogs att ett särskilt förelägganderegister skulle föras av byggnadsnämnden.¹⁶ Flera remissinstanser var emellertid kritiska härtill och i propositionen föreslogs att sådana förelägganden skulle antecknas i fastighets- eller tomträttsboken. En sådan bestämmelse finns nu i 20 § LPI. Departementschefen anförde att det kunde tänkas att det i framtiden öppnades möjlighet för in-teckning i hus på ofri grund och att en sådan ordning skulle medföra att fastighets- och

¹⁶ Prop. 1975/76:164 s. 146.

tomträttsböcker kompletterades med register över arrendetomter eller motsvarande.¹⁷

En anteckning i fastighets- eller tomträttsbok ansågs således tillräcklig i samband med att själva föreläggandet tillerkändes giltighet mot en ny ägare av byggnad på annans mark. När det gäller frågan om även en vitesföreskrift skall ges giltighet mot en ny ägare är det på ett helt annat sätt betydelsefullt huruvida en anteckning verkligen kommer att uppmärksammas av en köpare eller inte. Eftersom man inte kan kräva att denne i samband med sitt förvärv kontrollerar fastighets- respektive tomträttsboken anser kommittén det inte möjligt att tillerkänna en anteckning däri den rättsverkan att vitesföreskriften blir gällande mot den nye ägaren. De övriga möjligheter som enligt förslaget skall finnas att göra ett vitesföreläggande giltigt mot en ny ägare eller tomträttshavare kan inte användas beträffande ny ägare till byggnad på ofri grund med hänsyn till att denne inte kan åberopa bestämmelsen om rådhetsfel i jordabalken. För dessa situationer hänvisar kommittén i stället nämnderna att utnyttja den i förslagets 9 § anvisade vägen med ett vitesföreläggande mot ägaren till sådan byggnad att vid en överlåtelse meddela efterträdarens namn och adress. Ett nytt vitesföreläggande får utfärdas mot denne.

3.2.10 Avslutning

Genom de nu föreslagna lagstiftningsåtgärderna kan de kommunala organen på hälsovårds- och byggnadsområdena tillförsäkras effektiva tvångsmedel i sin verksamhet. Enligt kommitténs mening kan samtliga föreslagna ändringar genomföras utan att kravet på rättssäkerhet träds för när. Det är naturligtvis möjligt att endast delvis genomföra de framlagda förslagen. Olika kombinationer kan därvid tänkas.

I det lagstiftningsärende som föranledde tillsättandet av kommittén framlades såväl i ett regeringsförslag som i en motion förslag om införande av s. k. fängelsevite.¹ Mot bakgrund av de förbättrade verkställighetsmöjligheter som tillskapats genom BöVL, de förslag till ytterligare verkställighetsbefrämjande åtgärder som framläggs i Ds Ju 1981:24 samt kommitténs nu redovisade förslag till effektivisering av vitesinstitutet, är det enligt kommitténs uppfattning inte erforderligt att nu överväga införandet av ett sådant, nytt tvångsmedel.

¹⁷ A. a. s. 48.

¹ Prop. 1976/77:104, motion 1976/77:1555.

4 Kostnader

Kommitténs förslag kan tänkas föranleda ökade kostnader huvudsakligen till följd av föreskriften att den kommunala nämnden skall anlita biträde av jurist när juridiska bedömningar skall göras och av att även hälsovårdsnämnds föreläggande som riktar sig till någon i egenskap av fastighetsägare eller tomträttsinnehavare skall antecknas i fastighetsboken respektive tomträttsboken.

När det gäller juristmedverkan torde behovet kunna tillgodoses utan att särskild personal anställs eftersom de ifrågavarande ärendena är sparsamt förekommande och många kommuner har jurister anställda. Vidare torde kommunförbundets och länsstyrelsens jurister kunna anlitas. När det gäller inskrivningen i fastighetsbok och tomträttsbok torde det extra arbete som kommitténs förslag medför för inskrivningsmyndigheten vara försumbart. Kostnadsökningen för det allmänna bör uppvägas av att nytt överklagbart föreläggande inte behöver utfärdas efter en överlåtelse.

Genom det ovannämnda kravet på juristmedverkan torde många av de formella brister som nu förekommer i föreläggandena kunna elimineras. Härigenom besparas såväl myndigheterna som den enskilde sådana kostnader som uppkommer när ett ärende t. ex. måste återförvisas.

Kommitténs förslag om löpande vite gör omgången med förnyat vite onödig, vilket innebär en besparing för myndigheten.

Kommitténs förslag att den kommunala nämnden skall ta ut vitet innebär att resurser friställs hos polis- och åklagarmyndigheterna.

Det av kommittén föreslagna kravet på prövningstillstånd torde innebära icke obetydliga resursbesparingar vid överprövning i andra instans.

Det kan inte uteslutas att kommitténs förslag att flytta frågan om vitets utdömmande från allmän domstol till förvaltningsdomstol kan innebära resursbesparingar till följd av att förvaltningsdomstolarna generellt sett borde vara mera hemmastadda i den materiella lagstiftningen på de områden som förslaget avser.

Sammanfattningsvis torde kommitténs förslag leda till totalt sett lägre kostnader för det allmänna och berörda enskilda.

5 Specialmotivering

1 Förslaget till lag om vissa tvångsmedel

1 §

Paragrafen anger i vilken utsträckning lagen är tillämplig. Lagen skall tillämpas i fråga om vite och tvångsutförande enligt 75 § hälsovårdsstadgan (1958:663) samt 3 och 17 §§ lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. (LPI). I de nämnda författningsstadgandena finns motsvarande hänvisning till denna lag.

2 §

I paragrafen definieras termen tvångsutförande. Med tvångsutförande avses sådan verkställighet som en kommunal nämnd låter ombesörja på den försumliges bekostnad. Nämnden kan lämna verkställigheten på entreprenad till någon företagare eller uppdra åt kommunalt anställd personal att utföra erforderligt arbete.

3 §

Lagen är tillämplig antingen nämndens beslut innebär att adressaten åläggs att vidta en viss åtgärd eller förbjuds att göra något. I lagen används genomgående ordet föreläggande för båda varianterna. I paragrafen anges därför uttryckligen att det som sägs om föreläggande äger motsvarande tillämpning beträffande förbud.

4 §

I paragrafen föreskrivs att nämnden skall biträdas av jurist när den handlägger ärenden enligt lagen. I den allmänna motiveringen anges skälen härför.

Med juristexamen avses högskoleexamen på juristlinjen och juris kandidatexamen enligt äldre studieordning.

I paragrafen anges inte varifrån juristen skall hämtas. Hur juristanknytningen i olika fall skall ordnas får bli beroende på förhållandena i kommunförvaltningen. Har kommunen en kommunjurist anställd kan det vara lämpligt att denne biträder nämnden. I andra fall torde nämnden kunna utnyttja den juridiska sakkunskap som finns hos länsstyrelsen.

I paragrafen sägs att juristen skall *biträda* nämnden. Är juristen inte ledamot av nämnden äger han inte delta i beslutet. Juristen skall skapa underlag för nämndens beslut genom att pröva förutsättningarna för ett

föreläggande och medverka vid den formella utformningen av detta. Kravet på juristmedverkan skall däremot inte inverka på nämndens självständiga beslutanderätt.

5 §

I paragrafen lämnas vissa föreskrifter om vem som kan utses till adressat för ett vitesföreläggande. Vissa olämpliga typer av adressatbestämningar blir otillåtna, nämligen bestämningar innebärande solidariskt vitesansvar respektive sådana som saknar namnuppgift. Såväl fysiska som juridiska personer kan utgöra adressater för vitesförelägganden. Vidare innehåller paragrafen själva huvudprincipen för utseende av adressat. Denna innebär att vite får föreläggas endast den som har faktisk och rättslig möjlighet att efterkomma föreläggandet. Således får myndigheten tillse att adressaten inte är fysiskt förhindrad (t. ex. på grund av sjukhus- eller anstaltsvistelse) att kunna följa de givna föreskrifterna. Adressaten måste också ha erforderlig faktisk rådighet över den egendom som avses med föreläggandet och vidare skall den som utses som adressat ha rättslig möjlighet att efterkomma föreläggandet. Således får ej finnas författningsbestämmelser eller myndighetsbeslut, som fränkänner denne rätt att råda över egendomen i det avseende föreläggandet innehåller föreskrifter.

6 §

I paragrafen finns bestämmelser om hur vitesbeloppet skall bestämmas.

Bestämmelsen i första stycket är formulerad efter mönster av 9 kap. 8 § första stycket rättegångsbalken och avses ha samma innebörd som denna bestämmelse.

En särskild grund för vitesbeloppets beräkning finns i paragrafens andra stycke. Den skall tillämpas när föreläggandet riktar sig till någon i egenskap av ägare till viss fastighet eller innehavare av viss tomträtt. Då skall vitet bestämmas så, att beloppet inte understiger kostnaden för den förelagda åtgärden eller den vinst eller besparing som en adressat normalt kan beräknas göra genom att inte efterkomma detta. Avsikten härmed är att adressaten skall finna det ekonomiskt fördelaktigare att efterkomma föreläggandet än att betala vitet. Det är inte meningen att nämnden skall göra några mer ingående analyser av föreläggandets ekonomiska konsekvenser utan det räcker med en uppskattning av de nämnda ekonomiska faktorerna.

Enligt tredje stycket skall även samhällsintresset av att föreläggandet följs beaktas när vitesbeloppet bestäms. Bestämmelsen bör tillämpas när vitesbeloppet bedöms bli för lågt enligt den beräkningsmetod som i första hand skall användas.

Beräkningsgrunden för viten som avses i andra stycket hänför sig – till skillnad mot vitet i första stycket – inte till adressatens ekonomiska förhållanden, visade tredska eller andra omständigheter med anknytning till dennes person. Hotet om vite och tvångsutförande kan komma att övergå på ny ägare till fastigheten med andra ekonomiska förhållanden. Vitet i paragrafens andra stycke är alltså *inte individualiserat*.

7 §

Liksom hittills varit fallet kan i ett föreläggande anges att ett visst vitesbelopp kommer att uttas om föreläggandet inte har efterkommit efter en viss tidsperiod eller en viss tidpunkt. I paragrafen anvisas dock nämnderna att använda löpande vite. Ett sådant vite skall utgå med visst belopp per vecka, månad eller annan lämplig tidsperiod under vilken föreläggandet inte har efterkommit. Ett föreläggande kan således lyda: "Ni föreläggs att bortskaffa byggnaden från fastigheten x. Om åtgärden inte vidtas kommer ett vite om tio tusen (10 000) kronor att uttas för varje period om tre månader, räknat från (y), under vilken byggnaden står kvar." Utgångspunkt för tidsperioderna (y) bör vara dagen för beslutet om detta skall lända till omedelbar efterrättelse, annars den dag då beslutet vinner laga kraft.

Fördelarna med det löpande vitet behandlas i den allmänna motiveringen. Används löpande vite redan i det första föreläggandet och efterkommer adressaten inte detta behöver nämnden inte, som enligt hittillsvarande ordning, utfärda något nytt vitesföreläggande. Ett föreläggande med löpande vite kan medföra skyldighet för en ny ägare av en berörd fastighet att erlægga försuttet vite.

Tidsperiodens längd blir, som i den allmänna motiveringen framhållits, beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Den bör inte göras kortare än att nämnden verkligen hinner med att dels kontrollera huruvida föreläggandet har efterkommit och dels i någorlunda nära anslutning till vitesperiodens utgång besluta om vitets uttagande. Nämnden bör undvika att ta ut flera försuttna viten samtidigt. Det sammanlagda beloppet kan nämligen då bli orimligt stort och därför behöva nedsättas, vilket inte bidrar till att upprätthålla vitets allmänpreventiva funktion. Det är av vikt att prövningen av vitets uttagande och eventuella indrivande går snabbt.

Om det första vitet inte är ett löpande vite bör nämnden vid ohörsamhet överväga om fortsatt ekonomiskt hot – t. ex. genom ett löpande vite – är ändamålsenligt. Om adressaten bedöms som oemottaglig för ekonomisk påföljd kan det vara direkt olämpligt att nämnden framhärdar med viteshotet. Nämnden bör i stället överväga om tvångsutförande eller annat verkställighetsmedel är att föredra. Samma övervägande bör nämnden göra efter det att några perioder av ett löpande vite förflutit utan att föreläggandet har efterkommit.

8 §

I paragrafen lämnas föreskrift om nämndens eller besvärmyndighetens befogenhet att förordna att ett föreläggande skall efterkommas utan hinder av att beslutet härom inte vunnit laga kraft. Ett skäl för sådant förordnande är naturligtvis att saken är så brådskande att det normala lagakraftvinnandet eller en eventuell besvärprövning inte kan avvaktas.

Paragrafen har sin förebild i 86 § hälsovårdsstadgan. Enligt LPI kan omedelbar verkställighet av föreläggande vid vite för närvarande komma i fråga i endast ett fall, nämligen när byggnadsnämnd enligt 3 § förbjuder fortsatt byggnadsarbete.

För byggnadsnämndens del är den föreslagna bestämmelsen av betydelse på så sätt att nämnden genom att tillämpa bestämmelsen i förening med den nedannämnda 18 § effektivt bör kunna komma till rätta med sådana

fastighetsägare som hittills kunnat göra ett föreläggande verkningslöst genom att överlåta fastigheten innan beslutet om föreläggandet har vunnit laga kraft.

9 §

Paragrafen har ett något vidare tillämpningsområde än 73 § andra stycket hälsovårdsstadgan och skall även gälla i fråga om föreläggande enligt LPI. Bestämmelsen gör förelägganden effektivare för det fall att den egendom som förelägganden avser byter ägare eller innehavare. Den kan tillämpas på förelägganden som avser såväl fast som lös egendom. När det gäller fast egendom kan bestämmelsen användas som komplement till anteckning enligt 19 §. Föreläggandet kan meddelas antingen i samband med det ursprungliga föreläggandet eller senare, då nämnden fått anledning anta att en överlåtelse skett eller är förestående. Föreläggandet skall förbindas med vitespåföljd.

Bestämmelserna i denna lag skall tillämpas på sådant föreläggande. Myndigheten bör, om det finns anledning misstänka att adressaten vill förhålla ärendet, förordna om att beslutet skall lända till efterrättelse utan hinder av att det ej vunnit laga kraft (8 §).

10 §

I paragrafen fastslås att nämnden skall besluta om uttagande av försuttet vite. Om nämnden finner att föreläggandet inte har efterkommit skall den inte göra någon diskretionär prövning av om vitet skall tas ut eller inte. Huvudregeln är således att försuttet vite alltid skall tas ut. Emellertid kan det ibland finnas behov av undantag från regeln. Så är t. ex. fallet när ändamålet med föreläggandet har förfallit. I paragrafen föreskrivs därför att försuttet vite skall tas ut när omständigheterna inte föranleder annat. Om undantagsregeln är tillämplig skall nämnden besluta att inte ta ut vitet. Löpande viten tas ut allt eftersom de försitts.

I andra stycket anges att, om nämnden förenat ett beslut om vitesföreläggande med ett verkställighetsförordnande enligt 8 §, nämnden inte får ta ut försuttet vite förrän beslutet om vitesföreläggandet har vunnit laga kraft. Vite får därefter uttas för en överträdelse som ägt rum före lagakraftvinnandet.

Undantagsvis kan det finnas behov av att kunna jämka ett försuttet vite, t. ex. när adressaten efterkommit föreläggandet utom i någon mindre väsentlig del. För att respekten för vitesinstitutet inte skall urholkas bör jämkningsmöjligheten användas restriktivt. I paragrafens tredje stycke ges nämnden möjlighet att nedsätta vitet när särskilda skäl föreligger.

Paragrafens fjärde stycke innebär att nämndens beslut att ta ut vitet blir en exekutionstitel sedan det vunnit laga kraft (jfr 3 kap. 1 § 6 p. utsökningsbalcken).

11 §

Bestämmelserna i paragrafens första och tredje stycke har sina förebilder i 17 § andra och tredje stycket LPI.

Genom bestämmelsen i andra stycket, som bl. a. ersätter 75 § andra stycket hälsovårdsstadgan och därutöver har vidare tillämpningsområde, ges

nämnden möjlighet att effektivt ingripa i bl. a. brådskande fall. Är fara i dröjsmål kan nämnden besluta om tvångsutförande utan att behöva avvakta adressatens reaktion på ett formellt föreläggande. Det ligger i sakens natur att nämnden inte bör tillgripa tvångsutförande – inte minst med hänsyn till de ekonomiska konsekvenser som det kan innebära för nämndens egen del – om adressaten själv inom rimlig tid kan vidta den påfordrade åtgärden. Även i det fall att saken utan att vara brådskande inte tål någon längre tids uppskov och adressaten inte kan anträffas inom skälig tid kan nämnden direkt besluta om tvångsverkställighet.

12 §

I paragrafen föreskrivs att nämnden i beslut skall uppmana adressaten att betala kostnaden för tvångsutförandet. Om det i efterhand visar sig att nämndens beslut om tvångsutförande lett till oskälig kostnad skall adressaten endast åläggas att ersätta den del härav som motsvarar skälig kostnad.

Ett beslut om betalningsskyldighet för adressaten är, sedan det vunnit laga kraft, verkställbart. Bestämmelsen i paragrafens andra stycke innebär att nämndens beslut utgör en exekutionstitel.

13 §

Beslut som fattats av en kommunal nämnd med stöd av denna lag kan överklagas hos länsrätten. Eftersom nämndens beslut rör tvångsmedel skall besvärsmålen enligt paragrafen handläggas med förtur.

14 – 17 §§

Bestämmelserna har sina förebilder i 21–22, 24 och 28 §§ lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden. En språklig förenkling har gjorts. Beträffande den närmare innebörden hänvisas till prop. 1973:87, JuU 36, rskr 319.

18 §

Enligt paragrafen skall ett föreläggande som förenats med vite eller med föreskrift om tvångsutförande och meddelats någon i egenskap av ägare till viss fastighet gälla mot ny ägare av fastigheten från den tidpunkt då denne fått kännedom om föreläggandet.

Beträffande förelägganden som meddelats med stöd av LPI ersätter bestämmelsen 19 § LPI, enligt vilken själva föreläggandet gäller mot ny ägare, liksom en föreskrift om tvångsutförande.

I andra stycket fastslås att den nye ägaren skall anses känna till föreläggandet om detta var antecknat i fastighetsboken vid tidpunkten för hans förvärv.

Enligt tredje stycket får försuttet vite som avser viss period endast tas ut av den som vid periodens början ägde fastigheten.

Överlåtaren svarar således för försuttet vite för den period under vilken överlåtelsen ägde rum. Är vitet löpande kan den nye ägaren få svara för viten som avser senare perioder. En förutsättning är dock att han vid respektive periods början kände till föreläggandet. Om föreläggandet inte var antecknat i fastighetsboken vid tidpunkten för förvärvet kan han ha fått kännedom om föreläggandet på annat sätt. Det kan, med hänsyn till

bestämmelsen i 4 kap. 18 § jordabalken om säljares ansvar för rådighetsfel, förutsättas att överlåtaren i regel upplyser en ny ägare om föreläggandet. Underrättelse kan också ske genom nämndens försorg, t. ex. till följd av att adressaten vid vite förelagts att anmäla namn och adress på en efterträdare enligt förslaget 9 §.

I fjärde stycket anges att motsvarande bestämmelser skall gälla när ett föreläggande har meddelats någon i egenskap av tomträttshavare.

19-21 §§

Paragraferna har sina förebilder i 20-22 §§ LPI. Beträffande den närmare innebörden av bestämmelserna hänvisas till prop. 1975/76:164, CU 29, rskr 359.

22 §

Vite som förelagts med stöd av LPI får inte förvandlas (29 § LPI). Vite som förelagts med stöd av hälsovårdsstadgan är däremot förvandlingsbart. Eftersom det är en politiskt vald nämnd och inte en domstol som beslutar om uttagande av vite enligt den föreslagna lagen bör sådant vite inte vara förvandlingsbart. En bestämmelse härom har upptagits i förevarande paragraf.

2 Förslaget till lag om ändring i hälsovårdsstadgan (1958:663)

73 §

Paragrafens andra stycke föreslås upphävt. En bestämmelse av motsvarande innebörd föreslås i 9 § lagen (1982:00) om vissa tvångsmedel.

75 §

I paragrafen föreslås att föreläggande och förbud som riktar sig mot viss person alltid skall förenas antingen med vite eller med föreskrift om tvångsutförande enligt lagen om vissa tvångsmedel. Att meddela föreläggande utan att sätta ut något äventyr innebär, som kommittén påpekat i den allmänna motiveringen, risk för att ärendet onödigtvis fördröjs.

Paragrafens nuvarande andra stycke föreslås upphävt. Enligt 11 § lagen om vissa tvångsmedel får hälsovårdsnämnden möjlighet att besluta om tvångsutförande i brådskande fall och då adressaten inte anträffas inom skäligen tid. Befogenhet för nämnden att i ett föreläggande föreskriva om tvångsutförande följer av första stycket i förevarande paragraf.

86 §

Till paragrafens första stycke har fogats en erinran om de särskilda bestämmelserna om fullföljd i lagen om vissa tvångsmedel mot beslut där 75 § hälsovårdsstadgan har tillämpats.

3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.

19–22 och 29 §§

Enligt 19 § LPI gäller ett föreläggande enligt 15 eller 16 § mot en fastighetsägare, tomträttshavare eller ägare av byggnad på mark som tillhör annan mot en ny ägare/tomträttshavare. En vitesföreskrift i sådant föreläggande gäller däremot inte mot denne. Enligt 18 § i den föreslagna lagen (1982:00) om vissa tvångsmedel skall såväl föreläggande som föreskrift om vite eller tvångsutförande under vissa förutsättningar gälla mot ny ägare av fast egendom eller tomträttshavare. 19 § föreslås till följd härav upphävd.

Bestämmelserna i 20–22 och 29 §§ har med viss språklig justering flyttats över till 19–22 §§ lagen om vissa tvångsmedel.

3 §

I tredje stycket föreskrivs att förbud enligt paragrafen alltid skall förenas med vite enligt lagen om vissa tvångsmedel. Att meddela föreläggande utan att sätta ut något äventyr innebär risk för onödig tidsutdräkt.

17 §

I paragrafen föreskrivs – av samma skäl som angetts under 3 § – att förelägganden enligt 15 eller 16 § LPI alltid skall förenas med vite eller med föreskrift om tvångsutförande enligt lagen om vissa tvångsmedel. De enligt förslaget upphävda andra och tredje styckena i den nuvarande lydelsen motsvaras av 11 § i den föreslagna lagen om vissa tvångsmedel.

30 §

Till paragrafens första stycke har fogats en erinran att det i lagen om vissa tvångsmedel finns särskilda bestämmelser om fullföljd av talan mot beslut som innefattar föreskrift om tvångsmedel enligt 3 eller 17 §.

Det enligt förslaget upphävda tredje stycket i den nuvarande lydelsen täcks av den vidare föreskriften om förtur för vissa besvärsmål i 13 § lagen om vissa tvångsmedel.

Reservation

Av ledamoten *Annika Öhrström*

Enligt min mening är det av kommitténs majoritet framlagda förslaget inte tillfredsställande vad avser begränsningarna i fullföljdsrätten till kammarrätt. Jag kan inte heller biträda förslaget i den del frågorna om utdömmande av vite m. m. föreslås företagas till prövning i en förvaltningsprocess vari en kommunal nämnd som är part i ärendet i själva verket utgör första instans.

Vad gäller frågorna om begränsningarna i rätten att fullfölja talan mot länsrätts beslut genom en bestämmelse om prövningstillstånd i kammarrätt vill jag anføra. Kommitténs majoritet har hänvisat till den i lagen om rättegång i tvistemål om mindre värden (småmålslagen) stadgade motsvarande fullföljdsbegränsningen till hovrätt. Denna jämförelse är enligt min mening missvisande. Småmålslagen avser tvister mellan enskilda och lagens tillämpningsområde är begränsat till värden om högst hälften av det basbelopp som gällde i oktober månad året innan tvisten fördes till domstol (f. n. knappt 9 000:-). Vidare föreligger enligt småmålslagen en möjlighet att med hänsyn till tvisteföremålets karaktär besluta att mål om sådant mindre värde skall handläggas enligt rättegångsbalkens regler om den ordinära processen i tvistemål.

Vad gäller fullföljdsbegränsningar i övrigt förekommer de idag i mål som avser avgift till samhället exempelvis såvitt avser parkeringsavgift. I mål om uttagande av sådan avgift får talan ej föras mot hovrättens avgörande. Parkeringsavgifterna avser emellertid endast något 100-tal kronor och vidare kan hovrätt anses utgöra tredje instans eftersom frågan prövas av polisstyrelse som första instans.

Flertalet av de fall som blir stridiga inom byggnads- och hälsovårdslagstiftningen torde avse relativt stora ingrepp och mångfalt högre vitesbelopp än som motsvaras av ett halvt basbelopp. Det är av rättssäkerhetsskäl, som har vida företräde framför effektivitetssträvandena, uteslutet att införa en fullföljdsbegränsning enligt majoritetens förslag, främst som processen rör ett förhållande mellan samhällsintressen och enskild, där den enskilde – oaktat samhällsintresset i och för sig måste sättas främst – inte får berövas rätten till prövning i åtminstone två instanser av sin sak. Av naturliga skäl kan den ”prövning” som sker av vederbörande kommunal nämnd inte betraktas som någon prövning i egentlig mening eftersom nämnden måste betraktas som part. Inte ens det ”missbruk” av överprövningsrätten som förekommer och kan förväntas förekomma i syfte att förhåla verkställighet av oönskade

åtgärder motiverar en inskränkning i fullföljdsrätten till nackdel även för lojala medborgare.

Det kan dessutom ifrågasättas om det föreslagna förfarandet för de fall – de illojala – som hindrar en effektiv procedur, är av nämnvärd betydelse. Det måste nämligen beaktas att kammarrätts beslut att ej meddela prövningstillstånd kan överklagas till regeringsrätten. I vissa fall kan majoritetens förslag alltså innebära att ett mål förs vidare från länsrätt till kammarrätt, att kammarrätten beslutar att ej meddela prövningstillstånd, att detta beslut förs vidare till regeringsrätten, som efter att för sin del ha meddelat prövningstillstånd i denna fråga meddelar prövningstillståndet i kammarrätten, som har att behandla målet i sak, varefter återstår att föra sakfrågan vidare till regeringsrätten.

Mot denna bakgrund – och alltså egentligen redan därigenom att ett beslut av kammarrätt att inte meddela prövningstillstånd kan överklagas – torde åsyftade effektivitetsvinster vara av högst begränsad omfattning.

Beträffande frågan om lämpligaste processform för frågor om utdömmande av viten m. m. har jag denna uppfattning. Av tradition har spörsmål av ifrågavarande karaktär i vårt land handlagts av allmän domstol i huvudsak enligt de för rättegången i brottmål gällande processreglerna. Skälen härför torde vara att förfallna viten ur såväl samhällets som den enskildes synpunkt närmast är att jämställa med brott. Jag hyser i och för sig inga betänkligheter för att vår moderna förvaltningsdomstolsorganisation skulle kunna vara väl så lämpad att pröva ifrågakomna mål. Av hänsyn till vad jag ovan anfört är det emellertid enligt min mening principiellt riktigt att alltjämt hänföra processer om utdömmande av viten till de allmänna domstolarnas bedömning, bl. a. därför att praxis i bedömningarna av dessa mål och av mål ang. straff för överträdelse av lagbud med samma syften som förelagt vite bör utvecklas efter enhetliga linjer.

Ytterligare skäl för min ståndpunkt är att den mot vilken talan om utdömmande av vite riktas inom ramen för brottmålsprocessen enligt rättegångsbalken, i tillbörlig mån tillförsäkras rätten till bl. a. biträde av offentlig försvarare och till att talan förs av allmän åklagare, vilken står fri från partsintressen och efter förutsättningslös förundersökning för talan på det allmännas vägnar med beaktande även av omständigheter som talar för en enskild part.

Detta är mycket viktiga rättssäkerhetsaspekter ifråga om mål, vilka – som jag ovan nämnt – närmast är att jämställa med brottmål.

Särskilt yttrande

Av experten *Rune Lavin*

Det är nästan omöjligt att höja effektiviteten hos vitesinstitutet utan att införa en rad nya lagregler. Dessa regler bör då lämpligen sammanföras till en lag. Viteskommittén föreslår en lag om vissa tvångsmedel, som förutom regler om vite innehåller regler om tvångsutförande. Kommittén har inriktat sina ansträngningar på att åstadkomma förändringar, som främst rör besluts- och besvärssystemen. Vidare har den föreslagna lagen givits ett begränsat tillämpningsområde i så måtto, att lagen endast omfattar vite och tvångsutförande enligt 75 § hälsovårdsstadgan och 3, 17 §§ lagen om påföljder och ingripande vid olovligt byggande m. m.

Enligt min uppfattning bör en lag av det slag, som viteskommittén föreslår, i första hand innebära en reformering av själva vitesinstitutet. Först om en sådan reform kan anses otillräcklig, bör speciella besluts- och besvärssystem tillskapas. Fördelen med en lag, som blott innehåller vitesregler, är att den kan göras tillämplig på alla myndigheter, som har att befatta sig med vitesfrågor – oavsett om de är statliga eller kommunala myndigheter eller om besvärsmyndigheten är en förvaltningsdomstol eller en vanlig myndighet. Om endast vissa enstaka myndigheter äger tillämpa lagen, kan andra myndigheter, som också är anvisade att använda viteshot i sina förelägganden, bli villrådiga. Skall de försöka tillämpa lagen analogiskt eller helt avstå från att söka ledning i dennas regler? Enligt viteskommitténs förslag kommer inte ens hälsovårdsnämnd eller byggnadsnämnd att i alla de fall, när dessa nämnder meddelar förelägganden, kunna tillämpa den föreslagna lagen. Således kommer lagen inte att gälla, när förelägganden har beslutats med stöd av 39 §, 3 st., naturvårdslagen eller 14 §, 2 mom., djurskyddslagen. Vidare har viteskommittén valt att i lagen endast upptaga sådana regler, som enligt kommitténs mening är speciellt effektivitetsbefrämjande. Jag anser, att en lag om vite (eller tvångsmedel) bör vara så utförlig som möjligt. (Se mitt förslag i min bok *Offentlighetsligt vite* II s. 154 ff.) Genom en noggrann lagreglering kan man förhindra uppkomsten av problem, som i praktiken annars kan vålla beslutsmyndigheter och enskilda särskilda bekymmer. Om problemen är få, kan vitesärendet komma att handläggas snabbt och effektivt och föreläggandet fortare vinna efterrättelse.

I viteskommitténs förslag till lag om vissa tvångsmedel finns flera viktiga regler, som skulle kunna höja effektiviteten hos vitesinstitutet. Dit räknar jag reglerna om behörig och rätt adressat (5 §), vitesbeloppets beräkning (6 §), löpande vite (7 §), omedelbar verkställbarhet (8 §) och åläggande att lämna

information om ny ägare (9 §). (Om fördelen med dessa regler, se bl. a. min Offentlighetsligt vite II s. 141–152.) En viktig sak är, att den föreslagna lagen genom att tillåta upprepade uttag av vite möjliggör utsättande av löpande vite. Tyvärr har regeln därom fått en alltför begränsad räckvidd. Den gäller endast under förutsättning, att särskilda tidsperioder utsatts i föreläggandet. Beträffande positiva förelägganden har detta ingen nämnvärd betydelse, men i fråga om förbud kan denna begränsning ställa till onödigt besvär för beslutsmyndigheten. Enligt den föreslagna lagen får ett vite i ett förbud alltså endast uttagas efter utgången av särskilda i föreläggandet utmätta tidsperioder. Hur många gånger adressaten inom en tidsperiod hinner att bryta mot förbudet saknar relevans. Beslutsmyndigheten skulle således få ägna särskild omsorg åt att bestämma lämpliga tidsperioder, så att adressaten inte får tillfälle att förorsaka alltför stor skada. Det är naturligtvis en mycket svår och grannliga uppgift att utmäta dessa perioder. Lämpligare vore, om myndigheten endast behövde bestämma den tidpunkt, då förbudet skulle börja att gälla, och om vitet sedan alltefter omständigheterna kunde utdömas varje gång förbudet överträdde.

En viktig nyhet i viteskommitténs förslag är, att den kommunala nämnden alltid skall utsätta viteshot eller hot om tvångsutförande i sina förelägganden eller förbud. Nämnden skulle således förlora sin nuvarande rätt att tillgripa tvångsmedel endast om så kan anses nödvändigt. Enligt min uppfattning skulle en sådan reform inskränka de kommunala nämndernas möjligheter till en "smidig" tillämpning av lagen. Om nämnderna på rätt sätt skall fullgöra sina övervakande uppgifter på politirättens område, måste de ha full frihet att avpassa sina beslut till förhållandena i varje särskilt fall. En nämnd, som är tvungen att i varje situation hota kommunmedlemmarna med ingripande påföljder, kan lätt hamna i helt onödiga konflikter. Detta kan försvåra nämndens fortsatta arbete och skapa irritationer i samhället (jfr RÅ 1973 ref. 40).

Den kanske mest ingripande reformen som viteskommittén föreslår är, att den rätt att besluta om uttagande av vite och ersättning för tvångsutförande, som för närvarande tillkommer allmän domstol, skall överflyttas till den kommunala nämnden. Kommittén räknar med att denna ordning skulle höja effektiviteten hos vitesinstitutet. Det är naturligtvis en väsentlig skillnad mellan det nuvarande systemet och det föreslagna. Hos allmän domstol handläggs vitesmålet såsom brottmål innebärande, att viktiga handläggningsregler avsedda att garantera rättssäkerheten blir tillämpliga. För att i någon mån kompensera bristerna i förfarandet hos den kommunala nämnden föreslår viteskommittén, att adressaten skall kunna överklaga nämndens beslut hos länsrätten. Inte ens förfarandet hos länsrätten kan naturligtvis mäta sig med det hos allmän domstol. Den främsta skillnaden är, att det administrativa förfarandet är inkvisitoriskt, vilket betyder, att adressaten kommer att sakna en motpart. Länsrätten kommer således att uppträda som både "åklagare" och "domstol". Viteskommittén uttalar sig positivt om ett framlagt förslag om införande av tvåpartsprocess i hälsovårdsmål (SOU 1981:75), men kommittén kan tänka sig att överflytta vitesmålen till länsrätt, även om detta förslag aldrig skulle realiseras. Enligt min uppfattning är det helt otänkbart att försäkra den enskildes möjligheter att försvara sig inför myndighet till den grad, att han inte ens får en motpart. (Se

närmare min Offentlighetsrättsligt vite II s. 152 ff.) Således menar jag, att det för en överflyttning av vitesmål till länsrätt är ett ofrånkomligt villkor, att tvåpartsprocess införes.

Vidare föreslår viteskommittén med småmålslagen som förebild, att vitesmål skall kunna prövas av kammarrätt endast om särskilt prövningstillstånd meddelas. Kommittén anser, att även en sådan nyordning skulle höja effektiviteten hos vitesinstitutet. Syftet är således, vilket man inte får bortse ifrån, ett helt annat än det som småmålslagen fyller. Vidare har denna form för fullföljd aldrig tidigare prövats i brottmål eller förvaltningsmål. Till saken hör också, att vitesmålen och målen om tvångsutförande är en relativt liten grupp mål totalt sett. Enligt min uppfattning bör det finnas mycket starka skäl för att beträffande en liten grupp förvaltningsmål införa en i administrativa mål aldrig tidigare prövad fullföljdsordning. Jag anser inte, att dessa skäl föreligger i detta fall. Mot bakgrund av de andra reformer, som viteskommittén föreslår, har denna ordning förmodligen inte någon större effektivitetsbefrämjande betydelse. I stället kan reglerna lätt komma att skapa särskilda processuella svårigheter. De kommunala nämndernas beslut skulle exempelvis bli underkastade olika fullföljdsregler beroende på om besluten har försetts med påföljdshot eller inte. Hos byggnadsnämnd är frågan om beviljande av byggnadslov och frågan om meddelande av rivningsföreläggande ofta sammankopplade. I ett sådant fall skulle olika fullföljdsordningar komma att gälla.

Viteskommittén föreslår, att viteshotet i ett föreläggande, som avser en fastighet, skall kunna övergå att gälla mot ny ägare. Övergången skall ske vid den tidpunkt, då den nye ägaren fått kännedom om föreläggandet. Enligt min mening är tidpunkten alltför vagt angiven, vilket kan komma att vålla beslutsmyndigheterna en hel del bekymmer i den faktiska rättstillämpningen. Nämnden och den nye ägaren kan komma att ha olika meningar om vid vilken tidpunkt han fått kännedom om föreläggandet. Denna tvist kan knappast lösas på annat sätt än att den kommunala nämnden beslutar om den rätta tidpunkten. Ett sådant beslut, vilken utformning i skrift det än ges, kommer förmodligen att vara överklagbart. I så fall har man inte vunnit något med viteskommitténs regel. Enligt min mening borde ett viteshot övergå på ny ägare endast om anteckning finns i fastighetsboken. En sådan regel skulle vara enkel att tillämpa och dessutom stå i samklang med andra regler om belastning av fast egendom.

Bilaga Utländsk rätt

Norge

Vitesinstitutet motsvaras i norsk rätt närmast av systemet med tvangsmulkt.

Bestämmelser om tvangsmulkt finns dels i tvangsfullbyrdelsesloven och dels i en rad specialförfattningar.

Enligt den huvudregel som gäller i norsk rätt kan beslut fattade av en förvaltningsmyndighet inte direkt bli föremål för tvångsverkställighet. Myndigheterna måste i stället vända sig till domstol för att erhålla en dom på sitt krav om t. ex. ett föreläggande inte efterkoms frivilligt. Domen kan sedan överlämnas till exekutionsmyndigheten för verkställighet. Kräver verkställigheten medverkan av adressaten och sker inte detta frivilligt kan domstol på ansökan av förvaltningsmyndigheten fastställa en löpande tvangsmulkt, vilket innebär att adressaten förpliktas att utge ett visst penningbelopp för varje dag, vecka eller annan tidsenhet som går utan att han efterkommer föreläggandet. Tvangsmulkten tillfaller statsverket och indrivning sker på samma sätt som beträffande penningsfordran i övrigt. Indrivning kan dock ske för högst åtta veckor i taget.

Flera specialförfattningar inom förvaltningsrättens område innehåller emellertid bestämmelser som ger myndigheterna själva rätt att besluta om löpande tvangsmulkt för att förmå en part att efterkomma ett föreläggande. Ett beslut om tvangsmulkt kan överklagas i vanlig ordning till överordnad administrativ myndighet. Förfallna belopp kan i de flesta fallen drivas in direkt utan särskild domstolsprövning.

Beträffande särskilt förhållandena inom byggnads- och hälsovårdslagstiftningens område kan ytterligare nämnas följande.

Utför någon ett arbete eller brukar någon en byggnad utan erforderligt byggnadslov eller vidtar någon i övrigt någon åtgärd i strid mot *byggningslovens* bestämmelser kan *byggningsrådet* stoppa arbetet eller kräva att brukandet upphör. Byggningsrådet kan därvid begära hjälp av polismyndigheten med handräckning.

Är ett arbete på någon väsentlig punkt utfört i strid mot byggningslovens bestämmelser kan byggningsrådet utfärda ett föreläggande för ägaren eller annan rättighetsinnehavare med krav på att det som har byggts felaktigt eller utan lov skall tas bort eller rättas till inom viss i föreläggandet angiven tid. Föreläggande kan också utfärdas mot den som eljest underlåter att efterkomma en föreskrift eller ett förbud som är meddelat med stöd av byggningsloven.

Ett föreläggande skall om möjligt tillkännages för ägaren eller rättighetsinnehavaren personligen. Den som föreläggandet riktas mot kan inom 30 dagar efter delgivningen väcka tala mot kommunen vid allmän domstol för att få föreläggandet prövat. Har sådan talan inte väckts inom föreskriven tid har föreläggandet samma verkan som en lagakraftvunnen dom och kan verkställas på samma sätt som en sådan. I samband med verkställigheten finns sedan möjlighet att förordna om löpande tvangsmulkt enligt bestämmelserna i tvangsfullbyrdelseoven.

Efterkoms inte en föreskrift i en lagakraftvunnen dom eller i ett därmed likställt föreläggande kan byggnadsrådet även låta utföra erforderligt arbete på ägarens eller rättighetsinnehavarens bekostnad.

Byggnadsrådets föreskrifter kan verkställas omedelbart enligt reglerna i tvangsfullbyrdelseoven i fall av omedelbar fara för dem som vistas i en byggnad eller för andra om inte rättelse sker frivilligt. I sådana fall krävs alltså inte att det finns någon lagakraftvunnen dom eller ens att något föreläggande har utfärdats.

I *sundhetsloven* finns en bestämmelse som ger myndigheterna möjlighet att direkt besluta om en löpande tvangsmulkt. Där stadgas nämligen i 5 § att om ett föreläggande som är givet i särskild hälsoföreskrift eller av *helserrådet* med stöd av bestämmelserna i lagen inte efterkoms kan vederbörande inom en av polismyndigheten fastställd frist under hot om en dagligen löpande mulkt förpliktas efterkomma föreläggandet. I övrigt synes *sundhetsloven* sakna särskilda bestämmelser om tvångsmedel.

I lagen om skydd mot föroreningar och avfall (*forurensningsloven*) finns en bestämmelse om tvangsgebyr (tvångsmulkt). I 63 § stadgas nämligen att forurensningsmyndigheten kan fastställa tvangsgebyr till staten för att försäkra sig om att bestämmelserna i lagen efterlevs eller att ett beslut som är fattat med stöd av lagen blir genomfört. Enligt lagen kan fastställt tvangsgebyr drivas in utan särskild domstolsprövning när den fastställda tidsfristen har gått ut. Myndigheten har dock möjlighet att efterge kravet.

Enskild part kan begära att få giltigheten av ett förvaltningsbeslut prövat av allmän domstol. En sådan prövning sker i huvudsak enligt bestämmelserna om rättegång i tvistemål. En tvist om giltigheten av ett förvaltningsbeslut befriar i princip inte parten från att efterkomma beslutet och utgör heller inte hinder mot verkställighet av beslutet. Förvaltningsmyndigheterna själva har dock möjlighet att bestämma att ett beslut inte skall verkställas förrän domstolsprövningen är avslutad. Även den domstol som prövar förvaltningsbeslutets giltighet har möjlighet att förordna om uppskov med verkställigheten.

Danmark

Dansk rätt innehåller inga allmänna regler om verkställighet av förvaltningsbeslut.

Enligt reglerna i *retsplejeloven* kan domstol i vissa fall fastställa löpande tvangsböder i samband med verkställighet av förvaltningsmyndighets beslut, t. ex. beträffande umgängesrätt med barn. Vidare kan man tillgripa löpande

tvångsbøder som påtryckningsmedel i vissa brottsmålsdomar där någon ålagts att uppfylla en förpliktelse mot samhället. I övrigt kan domstol fastställa tvångsbøder endast när specialförfattningarna ger stöd härför.

Åtskilliga specialförfattningar innehåller emellertid regler som tillåter förvaltningsmyndigheterna själva att använda tvångsbøder mot den som vägrar att efterkomma ett föreläggande. Tvångsbøder fastställs i allmänhet att utgå med visst belopp per dag eller vecka till dess förpliktelsen är uppfylld.

Enligt huvudregeln i den danska *byggeloven* åvilar det ägaren till en fastighet att rätta till felaktigheter i förhållande till lagen, såvitt ej särskild dispens meddelas.

Kan det antas att dispens inte skulle ha meddelats om sådan hade sökts på förhand och uppnås en ekonomisk vinning genom det olagliga förhållandet kan myndigheten som villkor för dispens bestämma att sökanden skall betala ett belopp som motsvarar den vinning han har gjort. Frågan om det olagliga förhållandet har medfört någon ekonomisk vinning och i så fall hur stor denna har varit kan hänskjutas till domstol.

Efterkommer ägaren till en fastighet inte ett utfärdat föreläggande att vidta en åtgärd enligt byggeloven kan han i dom förpliktas att göra detta inom viss tid under hot om löpande böter.

Kan det antas att indrivning av böterna inte skulle medföra avsedd effekt kan myndigheten i stället låta utföra erforderligt arbete på ägarens bekostnad. Polismyndigheten är därvid skyldig att bistå med handräckning.

Den danska *sundhedsloven* innehåller inga bestämmelser om tvångsmedel. I stället är överträdelse av lagens bestämmelser och av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen sanktionerade med straff.

Tvångsbøder kan drivas in genom utmätning hos den förpliktade parten utan särskilt förfarande inför domstol.

Har en brottsmålsdom överklagats kan indrivning av däri ingående tvångsbøder inte fullbordas förrän högre rätt har prövat saken enligt retsplejelovens allmänna bestämmelser.

Frågan om ett överklagande av i administrativ ordning fastställda tvångsbøder innebär hinder mot verkställighet får avgöras enligt bestämmelserna i den särskilda författning som har tillämpats. Huvudregeln är att ett överklagande inte innebär hinder mot verkställighet. Indrivningsmyndigheten medger emellertid ofta uppskov med betalning om ärendet har överklagats till högre myndighet.

Finland

I Finland är vitesinstitutet i stort sett uppbyggt på samma sätt som i Sverige. Bestämmelser om vitesföreläggande finns i ett sextiotal olika författningar. Institutet kommer oftast till användning inom byggnadslagstiftningens område.

Om någon uppför en nybyggnad eller vidtar någon annan åtgärd som strider mot bestämmelserna i *byggnadslagen* eller tredskas någon på annat sätt vid fullgörandet av sina skyldigheter enligt lagen skall i stad magistraten

och i köping ordningsrätten samt för landskommunernas del länsstyrelsen tvinga den tredskande att iakttaga bestämmelserna genom föreläggande av vite eller vid äventyr att erforderlig åtgärd vidtas på den försumliges bekostnad.

Påbörjas byggnadsarbete eller vidtas annan åtgärd i strid mot bestämmelserna i byggnadslagen kan samma myndigheter genom att stänga eller försegla arbetsplatsen, stänga av ledningar eller genom annan lämplig åtgärd avbryta arbetet. Polismyndigheten är i sådana fall skyldig att biträda vid verkställigheten.

Om någon inte följer hälsovårdsnämndens föreskrifter för avvärjande av sanitär fara eller för avhjälpande av sanitär olägenhet har nämnden, enligt bestämmelser i *hälsovårdslagen*, möjlighet att låta utföra arbetet eller verkställa åtgärden. Kostnaderna härför får sedan drivas in hos den försumlige på samma sätt som beträffande utmätning av allmänna avgifter.

Är sanitär fara eller olägenhet av den art att olägenheten endast kan avhjälpas av den försumlige själv, får hälsovårdsnämnden förelägga honom att vid vite av högst 200 mark följa de föreskrifter nämnden utfärdar.

Polismyndigheten är skyldig att biträda hälsovårdsnämnden med handräkning vid verkställighet av bestämmelserna i *hälsovårdslagen*.

Liksom i Sverige kan såväl föreläggandet som utdömandet av vitet överklagas. Till skillnad mot ordningen i Sverige är det emellertid ofta en förvaltningsmyndighet som har att pröva även frågan om utdömandet av vitet.

Förbundsrepubliken Tyskland

Ett förvaltningsbeslut som föreskriver handling eller underlåtenhet i någon form kan verkställas medelst tvångsutförande, vite eller omedelbart våld. Vid valet av verkställighetsmedel skall två grundsatser beaktas. För det första måste medlet stå i rimlig proportion till det önskade resultatet och för det andra skall medlet framstå som det lindrigaste för den enskilde och allmänheten. Tvångsutförande anses normalt vara det lindrigaste medlet när det gäller ett åläggande som kan uppfyllas även av andra än den enskilde själv. Vitet betraktas däremot vanligtvis som det lindrigaste medlet när det gäller ett åläggande som endast kan uppfyllas av adressaten samt vid ålägganden att upphöra med en viss verksamhet.

Ett förvaltningsbeslut får verkställas först sedan det har vunnit laga kraft såvida inte beslutsmyndigheten på grund av vissa i lagen särskilt angivna skäl har förordnat om omedelbar verkställighet. Besvärinstansen har dock möjlighet att i dessa fall förordna om inhibition.

Förvaltningsbeslut verkställs av beslutsmyndigheten. Är beslutsmyndigheten en högre förvaltningsmyndighet kan den förordna att en underordnad myndighet skall genomföra verkställigheten.

Verkställigheten sker i allmänhet i två steg. Först fattas beslut om vilket verkställighetsmedel som skall användas och i samband därmed utfärdas också ett föreläggande. Därefter fattas ett särskilt beslut om att genomföra verkställigheten.

Väljer myndigheten att använda vite som verkställighetsmedel kan vitesföreläggandet tas in redan i det förvaltningsbeslut som skall verkställas men vitesföreläggandet kan också utfärdas skilt från förvaltningsbeslutet.

Har ett utfärdat vitesföreläggande inte efterkommits får myndigheten således själv besluta att vitet skall uttas och vidta exekutionsåtgärder.

Både beslutet att utfärda ett föreläggande om verkställighet och beslutet att genomföra verkställigheten, t. ex. uttagande av vite, kan överklagas fristående från talan mot det ursprungliga förvaltningsbeslutet. Är emellertid talan mot det ursprungliga förvaltningsbeslutet inte längre möjlig kan talan mot beslutet om verkställighetsåtgärder inte grundas på att det ursprungliga beslutet var felaktigt i något avseende. Dock kan talan mot ett verkställighetsbeslut kombineras med en ansökan om resning eller om återställande av försutten tid.

Statens offentliga utredningar 1982

Kronologisk förteckning

1. Real beskattning. B.
2. Real beskattning. Bilaga 1-3. B.
3. Real beskattning. Bilaga 4-6. B.
4. Tandvården under 80-talet. S.
5. De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. Kn.
6. Sockernärningen. Jo.
7. Talböcker-utgivning och spridning. U.
8. Videoreklamfrågan. Ju.
9. Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. Bo.
10. Sanering efter industrinedläggningar. Bo.
11. Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft. S.
12. Statlig fondförvaltning m. m. E.
13. Kommunalföretaget. Kn.
14. Tillväxt eller stagnation. E.
15. Internationella företag i svensk industri. I.
16. Skatt på energi. B.
17. Skatt på energi. Bilagor. B.
18. Förvärvsarbete och föräldraskap. A.
19. Handikappade elever i det allmänna skolväsendet. U.
20. Kommunerna och näringslivet. Kn.
21. Ett effektivare vite. Ju.

1982-05- 7

STOLM

Statens offentliga utredningar 1982

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Videoreklamfrågan. [8]
Ett effektivare vite. [21]

Socialdepartementet

Tandvården under 80-talet. [4]
Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft.
[11]

Ekonomidepartementet

Statlig fondförvaltning m. m. [12]
Tillväxt eller stagnation. [14]

Budgetdepartementet

Realbeskattningsutredningen. 1. Real beskattning. [1] 2. Real
beskattning. Bilaga 1-3. [2] 3. Real beskattning. Bilaga 4-6. [3]
Energiskattekommittén. 1. Skatt på energi. [16] 2. Skatt på energi.
Bilagor. [17]

Utbildningsdepartementet

Talböcker-utgivning och spridning. [7]
Handikappade elever i det allmänna skolväsendet. [19]

Jordbruksdepartementet

Sockernäringsen. [6]

Arbetsmarknadsdepartementet

Förvärvsarbete och föräldraskap. [18]

Bostadsdepartementet

Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. [9]
Sanering efter industrinredläggningar. [10]

Industridepartementet

Internationella företag i svensk industri. [15]

Kommundepartementet

De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. [5]
Kommunalföretaget. [13]
Kommunerna och näringslivet. [20]



LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-06867-2
ISSN 0375-250X