

Till statsrådet Gunnar Lund

Regeringen beslutade den 21 september 2000 (dir. 2000:62) att tillkalla en utredare med uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut.

I direktiven angavs att arbetet skulle bedrivas i två etapper. I den första delen av uppdraget skulle utredaren bl.a. kartlägga den statliga tillsynen och de problem som förekommer. I den andra delen av uppdraget skulle utredaren lämna förslag till hur den statliga tillsynen kan göras tydligare och effektivare. Regeringen angav att den avsåg att lämna tilläggsdirektiv för den andra delen av uppdraget.

Kommittén har antagit namnet Tillsynsutredningen.

Kommittén överlämnade i februari 2002 delbetänkandet Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2002:14), i vilket utredningen redovisar en kartläggning av den statliga tillsynen och en analys av de problem som förekommer inom tillsynen.

I avvaktan på att regeringen skulle fatta beslut om de aviserade tilläggsdirektiven för utredningens andra del fick utredningen den 19 juni 2002 (dir. 2002:84) i uppdrag att medverka till att sprida och utbyta erfarenheterna från sitt arbete i form av seminarier och informationsmöten, huvudsakligen i samarbete med berörda tillsynsmyndigheter.

Utredningen fick nya tilläggsdirektiv den 22 maj 2003 (dir. 2003:70).

Kommittén överlämnar härmed sitt slutbetänkande Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100).

Direktören Lennart Gustafsson förordnades som särskild utredare den 21 september 2000.

Som experter har följande personer förordnats: Kanslirådet Roland Bjuremalm (fr.o.m. den 1 mars 2001), projektledaren Boel Callermo (den 1 mars 2001 – 7 oktober 2001), ämnessakkunniga Malin Eriksson (den 10 november – 2 december 2003), departementssekreteraren Lena Hellberg (fr.o.m. den 10 november 2003), kanslirådet Karin Hååg (den 1 mars 2001 – 7 oktober 2001 och den 18 juni 2002 – 10 november 2003), kanslirådet Henrik Källsbo (fr.o.m. den 1 mars 2001), ämnesrådet Elisabeth Lane (fr.o.m. den 10 november 2003), enhetschefen BoPer Larsson (fr.o.m. den 7 oktober 2001), rättsakkunniga Malin Larsson (fr.o.m. den 10 november 2003), departementssekreteraren Gerda Lind (fr.o.m. den 10 november 2003), avdelningschefen Eva-Maria Magnusson (den 1 mars 2001 – 10 november 2003), departementssekreteraren Carolina Malmerius (den 7 oktober 2001 – 30 juni 2002), kammarrättsassessorn Maria Norberg (den 1 mars 2001 – 10 november 2003), avdelningschefen Stig Orustfjord (fr.o.m. den 1 mars 2001), ämnesrådet Roger Petersson (fr.o.m. den 10 november 2003), förbundsjuristen Håkan Torngren (fr.o.m. den 1 mars 2001), ämnesrådet Astrid Nensén Ugglå (fr.o.m. den 1 mars 2001), kanslirådet Eva Wallberg (fr.o.m. den 1 mars 2001) och ämnesrådet Maria Wetterling (fr.o.m. den 10 november 2003).

Den 11 december 2000 anställdes departementsrådet Sten Johansson som huvudsekreterare.

Konsulten Peter Gorpe var anställd som sekreterare mellan den 1 maj och den 15 december 2001. Den 25 augusti 2003 anställdes rådmannen Kjell Skoglund som sekreterare. Utredaren Lasse Henricson, Ekonomistyrningsverket, har som expert biträtt utredningen i de delar som avser finansiering av tillsyn.

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i oktober 2004

Lennart Gustafsson

*/Sten Johansson
Kjell Skoglund*

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	21
1 Inledning	31
1.1 Regeringens direktiv	31
1.2 Tillsynsutredningens arbete	32
1.2.1 Erfarenhetsutbyte	32
1.2.2 Samråd m.m.....	33
1.2.3 Deluppdrag.....	33
1.3 Betänkandets uppläggning.....	34
1.3.1 Vissa avgränsningar och begrepp.....	34
2 Ett snävare och striktare tillsynsbegrepp	37
2.1 Regeringens tilläggsdirektiv, Tillsynsutredningens delbetänkande och remissinstansernas synpunkter	37
2.1.1 Regeringens tilläggsdirektiv	37
2.1.2 Utredningens delbetänkande	38
2.1.3 Remissinstansernas synpunkter.....	38
2.2 Hur tillsynsbegreppet används i dag.....	45
2.2.1 Begreppet tillsyn i författningar	45
2.2.2 Några tidigare försök att göra en legaldefinition av tillsyn	48
2.3 Överväganden	50
2.3.1 En definition av tillsyn	50
2.3.2 ”Tillsynsvägledning” och ”operativ tillsyn” samt ”central, regional och lokal tillsyn”	52

2.3.3	Tillsynsorganets organisatoriskt fristående ställning.....	55
2.3.4	Allmänna råd och tillsyn.....	57
2.3.5	Icke tillsynsgrundande offentliga normer och tillsyn	58
2.3.6	Branschpraxis som tillsynsgrund	58
2.3.7	Tillsynens främjande funktion	59
2.3.8	Rättighetslagar, ramlagar och tillsyn som styrmedel i samhällspolitiken.....	60
2.3.9	En öppnare lagreglering kan skapa nya förutsättningar för tillsynen	62
3	EU och den nationella tillsynen.....	65
3.1	Regeringens tilläggsdirektiv, Tillsynsutredningens delbetänkande och remissinstansernas synpunkter	65
3.1.1	Regeringens tilläggsdirektiv	65
3.1.2	Utredningens delbetänkande	66
3.1.3	Remissinstansernas synpunkter	66
3.2	EG-rätten och tillsynen	67
3.3	Närmare samarbete mellan EU-ländernas tillsynsmyndigheter.....	68
3.3.1	Samverkan och samordning mellan nationella tillsynsmyndigheter	68
3.3.2	Det nya fördraget och administrativt samarbete	69
3.4	Gemenskapsrättslig kontroll av medlemsstaternas tillsyn.....	70
3.5	Exempel på gemenskapslagstiftning som återverkar på den svenska tillsynen.....	71
3.5.1	Kontrollförordningen	71
3.5.2	Nya metoden.....	71
3.5.3	Det nya allmänna produktsäkerhetsdirektivet	72
3.5.4	Förslag till tjänstedirektiv.....	73
3.6	Kommunernas tillsyn och EU	73
3.7	Ett snävare svenskt tillsynsbegrepp och EU	75

4	Finansiering av offentlig tillsyn	77
4.1	Regeringens tilläggsdirektiv, Tillsynsutredningens delbetänkande och remissinstansernas synpunkter	77
4.1.1	Regeringens tilläggsdirektiv	77
4.1.2	Utredningens delbetänkande	78
4.1.3	Remissinstansernas synpunkter.....	78
4.2	Nuläge.....	82
4.2.1	Kostnader och intäkter.....	82
4.2.2	Finansiella styrformer	83
4.2.3	Särskilt om kommunal tillsynsverksamhet	86
4.3	Överväganden	88
4.3.1	Skatte- eller avgiftsfinansiering.....	88
4.3.2	Krav på framtida finansieringssystem.....	91
4.4	Förslag	97
4.4.1	Skatte- eller avgiftsfinansiering.....	97
4.4.2	Avgiftskonstruktion	98
4.4.3	Särskilt om finansiering av kommunal tillsyn.....	99
4.4.4	Närmare om utformningen av bemyndiganden om beslut om avgifter för tillsyn	100
5	Kommunernas roll i tillsynen	101
5.1	Regeringens tilläggsdirektiv, Tillsynsutredningens delbetänkande och remissinstansernas synpunkter	101
5.1.1	Regeringens tilläggsdirektiv	101
5.1.2	Utredningens delbetänkande	102
5.1.3	Remissinstansernas synpunkter.....	102
5.2	Dagens kommunala tillsyn – erfarenheter och problem	107
5.2.1	Beskrivning av dagens förhållanden	107
5.2.2	Den kommunala tillsynens omfattning.....	116
5.2.3	Delegering av ytterligare tillsynsuppgifter till kommunerna	117
5.2.4	Den kommunala tillsynsorganisationen.....	119
5.2.5	Samband mellan tillsyn och annan verksamhet i kommunerna	121
5.2.6	Samarbete mellan kommuner.....	122
5.2.7	Statlig styrning och samordning av kommunal tillsyn	124

5.2.8	Jäv och jävsliknande förhållanden i den kommunala tillsynen.....	129
5.2.9	Kommunsektorns eget perspektiv	130
5.3	Överväganden.....	132
5.3.1	En principiell utgångspunkt	132
5.3.2	Närmare om Länsberedningens principer och den kommunala tillsynen.....	133
5.3.3	Frågor om relationerna mellan staten och kommunerna när det gäller tillsyn	135
5.3.4	Relationerna inom kommunerna när det gäller tillsyn	138
5.3.5	Kan länsstyrelserna ta över kommunernas tillsynsuppgifter?.....	140
5.3.6	Sammanfattning av utredningens överväganden om kommunernas roll i tillsynen	142
5.4	Förslag.....	144
5.4.1	Statlig styrning av den kommunala tillsynen	144
5.4.2	De rättsliga grunderna för den kommunala tillsynen	145
5.4.3	Möjligheter till ingripanden mot kommuner för brister i tillsynen	146
5.4.4	Mellankommunalt samarbete	147
5.4.5	Effekter (kostnader, kompetens och oberoende)	147
6	Vidareutvecklad samverkan och samordning mellan tillsynsorgan.....	149
6.1	Regeringens tilläggsdirektiv, Tillsynsutredningens delbetänkande och remissinstansernas synpunkter	149
6.1.1	Regeringens tilläggsdirektiv	149
6.1.2	Utredningens delbetänkande	150
6.1.3	Remissinstansernas synpunkter	151
6.2	Om begreppen.....	152
6.3	Allmänna regler om samverkan och samordning	153
6.3.1	Förvaltningslagen.....	153
6.3.2	Verksförordningen och den föreslagna myndighetsförordningen.....	154

6.4	Regler om samverkan och samordning i sektorsförfattningarna	156
6.4.1	Miljöbalken	156
6.4.2	Andra exempel	158
6.5	Överväganden	159
6.5.1	Tillsynens organisering och behovet av samverkan och samordning.....	159
6.5.2	Samverkan enligt de allmänna reglerna är inte tillräckligt	160
6.5.3	Områdesvisa råd eller liknande organ	162
6.5.4	En generell möjlighet för en tillsynsmyndighet att överlåta en tillsynsuppgift till en annan myndighet	162
6.5.5	Krav på planering och ”samplanering”	163
6.5.6	Krav i myndighetsstyrningen.....	164
6.5.7	Förstärkt tillsynsvägledning.....	166
6.5.8	Effekter av förbättrad samverkan och samordning.....	167
6.6	Förslag	167
6.6.1	Samverkan	167
6.6.2	Samordning genom tillsynsvägledning och föreskrifter m.m.....	169
6.6.3	Tillsynsorganen och den enskilde objektsansvarige.....	171
6.6.4	Tillsynsplaner	172
7	Tydligare och effektivare ingripanden i tillsynen	175
7.1	Regeringens tilläggsdirektiv, Tillsynsutredningens delbetänkande och remissinstanserna synpunkter.....	175
7.1.1	Regeringens tilläggsdirektiv	175
7.1.2	Utredningens delbetänkande	175
7.1.3	Remissinstansernas synpunkter.....	175
7.2	Nuläget	178
7.2.1	Avgränsning	178
7.2.2	Något ytterligare om ingripandemöjligheter enligt dagens regler	179
7.2.3	Pågående utredningsarbeten och förslag till förändringar	180

7.3	Överväganden.....	181
7.3.1	Effektivare ingripanden	182
7.3.2	Tydligare ingripanden	184
7.4	Förslag.....	185
7.4.1	Generell möjlighet till anmärkning.....	185
7.4.2	Generell möjlighet till varning	187
7.4.3	Sanktionsavgifter och tillsynsbot.....	188
7.4.4	En översyn av vitesinstitutet	193
7.4.5	Underlåtenhet att ingripa	196
7.4.6	Åtgärdsförelägganden	197
7.4.7	Rättelse på de enskildes bekostnad	198
7.4.8	Återkallelse och förbud	199
7.4.9	Interimistiska beslut	200
7.4.10	Ingripandekatalogen	201
8	Andra regler för tillsyn.....	203
8.1	Regeringens tilläggsdirektiv, Tillsynsutredningens delbetänkande och remissinstansernas synpunkter	203
8.1.1	Regeringens tilläggsdirektiv	203
8.1.2	Utredningens delbetänkande	203
8.1.3	Remissinstansernas synpunkter	203
8.2	Överväganden.....	204
8.2.1	Genomförande av tillsyn av enskilda tillsynsorgan	205
8.2.2	Befogenheter under tillsynens genomförande	206
8.2.3	Begränsning i användningen av vite	212
8.2.4	Egenkontroll.....	214
8.2.5	Tillsynsavgift m.m.....	215
8.2.6	Åtalsanmälan	217
8.2.7	Biträde av polis- och kronofogdemyndighet.....	218
8.2.8	Överklagande	220
8.2.9	Krav på tillsynsfrekvenser	222
8.2.10	Anmälningsregler.....	223
9	Lämpligheten av en allmän tillsynslag.....	225
9.1	Regeringens tilläggsdirektiv, Tillsynsutredningens delbetänkande och remissinstansernas synpunkter	225
9.1.1	Regeringens tilläggsdirektiv	225

9.1.2	Utredningens delbetänkande	225
9.1.3	Remissinstansernas synpunkter.....	225
9.2	Överväganden	229
9.3	Förslag	234
9.3.1	En allmän tillsynslag är lämplig	234
9.3.2	Konsekvenserna behöver analyseras innan lagen kan börja tillämpas	235
10	Författningskommentar	239

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Regeringens direktiv 2000:6.....	261
<i>Bilaga 2</i>	Regeringens direktiv 2002:84.....	273
<i>Bilaga 3</i>	Regeringens direktiv 2003:70.....	275
<i>Bilaga 4</i>	Författningar som omnämns i betänkandet.....	283
<i>Bilaga 5</i>	Ingripanden i samband med tillsyn.....	287

Sammanfattning

Tillsynsbegreppet

Utredningen lämnar i kapitel 2 ett förslag till legaldefinition av begreppet tillsyn. Enligt utredningen avses med tillsyn en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Den mer snäva avgränsning av begreppet tillsyn som utredningen redovisade redan i delbetänkandet har formulerats till en definition vilken ingår i utredningens förslag till en allmän lag om tillsyn. Avgränsningen får effekter för en del angränsande frågor, som t.ex. hur begreppen tillsynsvägledning och operativ tillsyn förhåller sig till varandra. Begrepp som ”central”, ”regional” och ”lokal” tillsyn, vilka återfinns i vissa av dagens sektorslagar, föreslås bli utmönstrade.

Andra frågor som klarläggs genom definitionen är kravet på tillsynsorganets oberoende och självständighet i förhållande till tillsynsobjekten. Vidare behandlar utredningen tillsynens förhållande till främjande uppgifter, betydelsen av allmänna råd och andra icke bindande offentliga normer i tillsynsprocessen.

Avslutningsvis diskuteras i kapitlet vilka samband som finns mellan lagstiftningens utformning och möjligheterna att utöva tillsyn.

EU och svensk tillsyn

De svenska tillsynsmyndigheternas arbete har påverkats av medlemskapet i EU. Ett ökande antal lagar och andra författningar som svenska myndigheter har att utöva tillsyn enligt, grundar sig på

eller påverkas av EG-direktiv. Det blir också allt vanligare att svenska myndigheter skall utöva tillsyn över efterlevnaden av bestämmelser som enbart finns i EG-förordningar. Den ökande förekomsten av EG-regler om tillsynens bedrivande minskar successivt utrymmet för nationella regler.

EU-kommissionen har vissa möjligheter att granska och följa upp medlemsstaternas tillsyn. Inom vissa områden har kommissionens uppgifter härvidlag övertagits av EU-myndigheter. Den påverkan som EU-myndigheter utövar på svensk tillsyn kan förväntas öka i framtiden. Även svenska tillsynsorgans samarbete med motsvarigheter i andra EU-länder kommer att fortsätta öka, inte minst om förslaget till s.k. tjänstedirektiv blir verklighet.

På samma sätt som det i Sverige finns en otydlighet kring tillsynen finns detta även i EG-rätten. EG-rätten innehåller i vissa fall definitioner av begreppet tillsyn vilka inte överensstämmer med svensk lagstiftning. Detta kan få till följd att ett svenskt generellt tillsynsbegrepp inte kan användas inom vissa områden.

Utredningen konstaterar att EG-rätten innehåller principer och regler vilka påverkar eller bestämmer den nationella tillsynen och utrymmet för medlemsstaternas egna bestämmelser om tillsyn. Eftersom EG-rätten har företräde framför nationell rätt begränsas möjligheterna till nationella regler inom områden där harmoniserade EG-regler gäller.

Finansiering av offentlig tillsyn

Utredningens uppdrag har varit att ”lämna förslag till principer för hur den statliga tillsynsverksamheten bör finansieras”.

Utredningen uppskattar i delbetänkandet att kostnaderna för den tillsyn som utövas av stat och kommun år 2000 uppgick till mellan fyra och fem miljarder kronor. Sedan dess har kostnaderna ökat. Särskilt gäller detta tillsynen inom miljöområdet. Drygt hälften av de totala kostnaderna finansieras med skattemedel och återstoden med avgifter från tillsynsobjekten.

Det är i princip alltid möjligt att finansiera tillsyn genom skatter. Däremot är det inte alltid möjligt eller önskvärt med avgiftsfinansiering.

Utredningen föreslår att skattefinansiering av tillsyn alltid skall övervägas då den tillsynspliktiga verksamheten utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande, dvs. i huvudsak är avgiftsfri för med-

borgarna. Avgiftsfinansiering bör tillämpas i övriga fall. För de fall tillsynen skall finansieras med avgifter föreslår utredningen ett antal principer för konstruktion av avgiftssystem.

Den kommunala tillsynen bör följa samma principer för skatte- respektive avgiftsfinansiering som de som utövas av statliga myndigheter. Utredningen ser det som angeläget att avgiftsfinansieringens andel av den kommunala tillsynen ökar. Detta bör i första hand ske genom att avgiftskonstruktionerna baseras på principen om full kostnadstäckning. Vidare bör avgifterna inom ett och samma tillsynsområde vara enhetliga i alla delar av landet. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att staten ges rätten att fastställa vilka avgifter som skall gälla i den kommunala tillsynen.

Kommunernas roll i tillsynen

Utredningens uppdrag har varit att ”analysera de för- och nackdelar som dagens kommunala ansvar för vissa statliga tillsynsuppgifter medför” samt att ”lämna förslag till en framtida organisering”. I det senare har ingått att överväga om hela eller delar av den tillsyn som utövas av kommunerna bör flyttas till länsstyrelserna.

Kommunerna bedriver tillsyn inom nio olika samhällsområden och enligt ett 20-tal författningar. Miljötillsynen är den mest omfattande, sett såväl till antalet tillsynsobjekt som till kommunernas kostnader. Även tillsynen inom livsmedels-, djurskydds-, folkhälso- och räddningstjänstområdena är av betydande omfattning.

Utredningen har funnit att den kommunala tillsynen uppvisar såväl förtjänster och brister som variationer. Utredningens förslag utgår från att dagens brister och icke önskvärda variationer är möjliga att åtgärda inom ramen för ett fortsatt kommunalt ansvar. Utredningen konstaterar att ett överförande av dagens kommunala tillsynsuppgifter till länsstyrelserna inte är lämpligt. Det skulle bl.a. vara förenat med betydande nackdelar att genomföra ett sådant överförande. Utredningen lämnar därför inget sådant förslag.

Till den kommunala tillsynens starka sidor hör att den har ett antal starka och positiva samband med andra kommunala verksamheter. De synergieffekter sambanden leder till är viktiga för de kommunala verksamheterna som helhet. Den kommunala tillsynen har en bred förankring bland kommunernas förtroendevalda och tjänstemän. Den närhet mellan förtroendevalda/tjänstemän och

medborgare/tillsynspliktiga verksamheter som präglar den kommunala organisationen är en styrka vilken gagnar en effektiv tillsyn.

Vissa av de påtalade bristerna har sin grund i den kommunala strukturen, som att majoriteten av landets kommuner är relativt små liksom att de finansiella och demografiska förutsättningarna varierar högst avsevärt mellan olika kommuner, gäller allmänt och inte bara för den kommunala tillsynen. Det finns även enskilda kommuner inom vilka tillsynens oberoende kan ifrågasättas pga. jävslänkande situationer. Det finns även svårigheter, för främst mindre kommuner, att rekrytera och behålla kompetent personal för tillsynen. Variationer mellan enskilda kommuner och olika tillsynsområden kan även till stor del förklaras av brister i institutionella förhållanden som regelverk, resurser, organisation och andra styrmedel.

Grunden för utredningens förslag i syfte att åtgärda ovanstående brister i den kommunala tillsynen är att staten bör ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna. Staten har, som utredningen ser det, det yttersta ansvaret för att all tillsyn inriktas och bedrivs på det sätt som lagstiftningen anger. Även de krav EU ställer på Sverige när det gäller viss tillsyn gör att nationell likvärdighet även i de kommunala tillsynsverksamheterna måste kunna garanteras.

Det är utredningens uppfattning att de icke önskvärda variationerna mellan enskilda kommuner och tillsynsområden kan minska genom utökade möjligheter för staten att utfärda föreskrifter om tillsynens arbetsformer m.m. inom samtliga kommunala tillsynsområden. De statliga samordnande myndigheterna bör genom tillsynsvägledning löpande ge stöd till och följa hur kommunerna bedriver sin tillsyn. Vid eventuella missförhållanden i enskilda kommuner bör kraven på åtgärder i första hand framföras genom påpekanden och liknande men om en kommun inte följer påpekandena bör den samordnande myndigheten kunna ingripa genom föreläggande med krav på åtgärder. Den yttersta sanktionen mot en kommun som grovt eller under en längre tid har åsidosatt sitt tillsynsansvar bör vara att kommunens uppdrag att utöva tillsyn enligt en viss sektorslag flyttas över till en statlig myndighet. Beslut om överflyttning och ett senare eventuellt återförande bör beslutas av regeringen. Utredningen lämnar förslag till författningsreglering av dessa verktyg.

Möjligheter för en kommun att tillsammans med en eller flera andra kommuner söka effektivast möjliga organisation för sin till-

syn, utöver kommunallagens bestämmelser om gemensam nämnd och kommunalförbund, bör införas på samtliga tillsynsområden. Det kan avse att komma överens med en annan kommun om att denna skall fullgöra viss tillsyn eller att överlämna viss beslutanderätt till anställd i en annan kommun. I denna fråga lämnar utredningen författningsförslag. Även i övrigt bör kommunerna ges friare möjligheter att ge tillsynen en alternativ organisatorisk ställning, exempelvis genom att inrätta en s.k. myndighetsnämnd.

Lämpligheten av en ny lag om tillsyn

Det tredje uppdraget – att pröva lämpligheten av en ny lag om tillsyn – har inrymt två deluppdrag, dels frågan om bättre samverkan och samordning inom tillsynen och dels frågan om effektivare ingripandemöjligheter vid tillsyn.

Utredningen har i frågan om lämpligheten av en ny lag inledningsvis gått igenom de cirka 230 sektorslagar vilka i dag reglerar tillsyn. Därefter har i en fördjupad analys prövats om de olika tillsynsbestämmelser vilka återfinns i sektorslagarna är lämpade att göras mer allmänt tillämpliga. Analysen har vaskat fram en grupp bestämmelser vilka utredningen menar utgör för tillsynen grundläggande bestämmelser och vilka kan göras tillämpliga vid all tillsyn. Dessa bestämmelser har kompletterats med ett mindre antal nyskapelser.

I ett avslutande steg har utredningen analyserat om bestämmelserna skall göras allmänt tillämpliga genom en allmän tillsynslag eller om likalydande regler bör tas i varje enskild sektorslag. Utredningen har funnit att starka skäl hänförliga till tydlighet och effektivitet talar för en allmän lag och ett förslag till en sådan allmän tillsynslag har arbetats fram.

Samverkan bör göras till en obligatorisk uppgift för tillsynsorgan inom närliggande tillsynsområden. Samverkan bör innehålla både informationsutbyte och en skyldighet att bistå varandra vid tillsyn. Ett ytterligare syfte är att större hänsyn skall kunna tas till den objektsansvariges behov vid tillsynens genomförande.

Samordning bör ges en skapare profil och bör med utredningens förslag bestå av fyra verktyg; föreskiftsrätt, tillsynsvägledning, möjlighet att förelägga tillsynsorgan att bättra sig samt, slutligen, en möjlighet att vid allvarigare missförhållanden frånta ett till-

synsorgan dess tillsynsuppgift. Samordning som skall gälla inom ett tillsynsområde bör enligt utredningen beslutas av regeringen.

Utredningen föreslår, med hänsyn till de objektsansvariga, en lagreglering med krav på att inspektioner från olika tillsynsorgan hos en objektsansvarig sker samtidigt.

En gemensam katalog med ingripandemöjligheter som i princip alla tillsynsorgan bör kunna få möjlighet att använda vid sin tillsyn har föreslagits. Katalogen skall ge utrymme både för ändamålsenliga och nyanserade ingripanden. Den innehåller ett antal nya och gamla ingripandemöjligheter. En nyhet är en lagreglerad möjlighet att i vissa fall avstå från ingripande.

En annan nyhet är anmärkning, ett nytt ingripanderedskap som skall ersätta alla oförbindande uttalanden, erinringar, kritik som tillsynsmyndigheter har kunnat bruka vid tillsyn. Anmärkning skall användas vid mindre överträdelser. Genom förslaget till anmärkning tillgodoses ett krav på mer ändamålsenliga ingripandemöjligheter. I många fall har nämligen en mildare form av ingripande saknats i sektorslagarna. I samma syfte föreslås en utökad möjlighet att ersätta återkallelse och förbud med en varning.

En viktig nyhet bland ingripandeverktygen är tillsynsboten, en ny sanktionsavgift konstruerad för tillsynsområdet. Inom tillsynen förekommer redan en del sanktionsavgifter, men dessa är anpassade till respektive verksamhet. Tillsynsboten bör vara ett komplement till anmärkning och varning och syfta till att nyansera dessa ingripanden.

I katalogen återfinns därutöver de traditionella tillsynsverktygen såsom att besluta om återkallelse eller förbjuda en verksamhet liksom möjligheten till åtgärdsförelägganden av olika slag. Vitesinstitutet, som inom tillsynen används för att sätta kraft bakom olika förelägganden, har av olika tillsynsorgan utsatts för viss kritik. Utredningen redovisar ett antal behov av förändringar av vitesinstitutet och föreslår en allmän översyn.

Med beaktande av de fördjupade analyser, både i materiellt och formellt avseende, av enskilda sektorslagar som måste genomföras innan hela tillsynslagen kan komma i bruk förordar utredningen en lösning genom vilken lagen kan sättas i sjön successivt, genom att det i varje enskild sektorslag anges om och i vilka delar tillsynslagen gäller för just det tillsynsområdet. Ett skäl för utredningen att förorda denna modell är att bestämmelserna om samverkan och samordning inom tillsynen på så sätt snabbare kan göras tillämpliga. Andra bestämmelser i tillsynslagen, t.ex. om ingripanden, kan,

då dessa möjligheter redan är reglerade i sektorslagarna, behöva en mer fördjupad områdesvis analys innan de görs allmänt tillämpliga.

Författningsförslag

1 Förslag till tillsynslag

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om tillsyn som utövas av det allmänna eller på det allmännas uppdrag.

Bestämmelserna i lagen tillämpas i den utsträckning som särskild föreskrivs i annan lag.

2 § I lagen avses med

tillsyn: oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige,

tillsynsorgan: en från den objektsansvarige och tillsynsobjektet organisatoriskt fristående tillsynsmyndighet eller enskild som utövar tillsyn,

tillsynsmyndighet: statlig myndighet eller kommun som utövar tillsyn,

tillsynsobjekt: föremål eller verksamhet som omfattas av tillsyn,

objektsansvarig: fysisk eller juridisk person som är ansvarig för ett tillsynsobjekt,

tillsynspliktig verksamhet: verksamhet som omfattas av tillsyn enligt särskilda föreskrifter.

Samverkan

3 § För att underlätta för objektsansvariga och åstadkomma en effektivare tillsyn skall tillsynsorgan inom närliggande tillsynsområden samverka med varandra och med andra som fullgör uppgifter av betydelse för tillsynen.

Tillsynsorganen skall särskilt

1. lämna andra tillsynsorgan den hjälp som behövs för deras tillsyn, och
2. informera andra tillsynsorgan om förhållanden som är av betydelse för deras tillsyn.

Samordning av tillsyn m.m.

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur tillsyn skall bedrivas inom ett tillsynsområde,
2. kompetenskrav för den som utför tillsyn, och
3. att tillsynsorgan skall lämna sådana uppgifter som behövs för samordning av tillsyn.

5 § Regeringen meddelar föreskrifter om att en statlig myndighet inom ett tillsynsområde genom tillsynsvägledning får samordna planering och tillsyn, följa och utvärdera verksamheten, ge stöd och råd till tillsynsorganen samt informera och stimulera till vidareutveckling av tillsynen.

6 § Regeringen får meddela föreskrifter om att en statlig myndighet som finner att en kommun eller ett enskilt tillsynsorgan inte uppfyller de skyldigheter som omfattas av dess uppdrag inom ett tillsynsområde, får förelägga tillsynsorganet att avhjälpa bristen. Av föreläggandet skall framgå vilka åtgärder som krävs för att bristen skall kunna avhjälpas.

Ett föreläggande enligt första stycket får inte förenas med vite.

7 § Om en kommun grovt eller under längre tid allvarligt åsidosätter de skyldigheter som följer av dess uppdrag inom ett tillsynsområde, får regeringen besluta att ansvaret för tillsynen i stället skall fullgöras av en statlig myndighet.

Har regeringen beslutat om överflyttning av en tillsynsuppgift, får beslutet om överflyttning återkallas av regeringen.

Regeringen får i samband med ett beslut enligt första stycket besluta att frågor om beviljande och återkallande av tillstånd inom ett tillsynsområde, i stället för att beslutas av kommunen, skall prövas av en statlig myndighet.

Samverkan och samordning mellan kommuner

8 § En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har inom ett tillsynsområde enligt lag eller förordning skall skötas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ärendet.

En kommun får efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att inom ett tillsynsområde besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900).

Föreskrifterna i 6 kap. 24–27 och 35 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd skall tillämpas på den som fattar sådana beslut.

Tillsynsplaner

9 § Ett tillsynsorgan skall utarbeta en årlig tillsynsplan. Planen skall innehålla uppgifter om

1. prioriteringar, inriktning och omfattning av tillsyn samt resurser för tillsyn, och
2. samordning och samverkan med andra tillsynsorgan.

En tillsynsplan skall fortlöpande följas upp.

Genomförande av tillsyn

10 § Tillsyn skall utövas så att den inte vållar större kostnad eller olägenhet hos den objektsansvarige än vad som är nödvändigt.

Tillsynsorganen skall därvid verka för att besök som avser samma tillsynsobjekt eller objektsansvarig sker samtidigt.

11 § Om det vid tillsyn framkommer behov av åtgärder bör tillsynsorganet försöka åstadkomma detta genom påpekanden.

12 § Om det vid tillsyn som utövas av ett enskilt tillsynsorgan framkommer förhållanden som kräver åtgärder enligt denna lag av en myndighet inom tillsynsområdet, skall det enskilda tillsynsorganet snarast överlämna tillsynen till den berörda myndigheten.

Rätt till tillträde och undersökning

13 § Ett tillsynsorgan har i den omfattning som är nödvändigt för tillsyn rätt till tillträde till område, anläggning eller plats, byggnad, lokal, transportmedel eller andra utrymmen som används i den tillsynspliktiga verksamheten och som inte utgör bostad, för att där granska tillsynsobjekt, göra undersökningar och ta prover.

Skyldighet att lämna upplysningar m.m.

14 § En objektsansvarig skall på begäran i den omfattning det är nödvändigt för tillsyn lämna ett tillsynsorgan upplysningar och tillhandhålla handlingar, prover och föremål.

En tillsynsmyndighet får förelägga den objektsansvarige att fullgöra sin skyldighet enligt första stycket.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en begäran enligt första stycket eller ett föreläggande enligt andra stycket får riktas även till annan som innehar upplysningar, handlingar och föremål om den tillsynspliktiga verksamheten och som är av betydelse för tillsynen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka upplysningar, handlingar, prover och föremål som en objektsansvarig skall lämna tillsynsorganet för dess tillsyn.

15 § Om det finns anledning anta att den objektsansvarige har begått en gärning som är belagd med straff eller för vilken tillsynsbot kan beslutas, får denne inte föreläggas att vid vite medverka i utredning av en fråga som har samband med den gärningen.

Om ett föreläggande utfärdas i ett sådant fall, skall erinras om att föreläggandet inte innebär någon skyldighet att lämna uppgifter

eller tillhandahålla handlingar eller annat som kan användas som bevisning för att den som föreläggandet riktas till eller ställföreträdare för denne har begått en gärning som är straffbelagd eller som kan leda till tillsynsbot.

Omhändertagande

16 § Om det finns risk att en objektsansvarig förstör handlingar eller föremål av väsentlig betydelse för tillsyn får ett tillsynsorgan omedelbart besluta att omhänderta dessa handlingar och föremål. Ett sådant beslut får inte gälla längre tid än vad som är nödvändigt för att utföra de kontroller och bedömningar som behövs.

Ingripanden

17 § Ett tillsynsorgan får besluta om sådana åtgärder som anges i 20–28 §§, såvitt annat inte är föreskrivet i denna lag.

18 § Ett ingripande får inte vara mer omfattande än vad som behövs i det enskilda fallet.

Preskription

19 § Endast om det finns synnerliga skäl för det får till grund för ett beslut om ingripande åberopas förhållanden som ligger längre tillbaka i tiden än fem år från det att den granskning inleddes som motiverar ett ingripande.

Underlåta att ingripa

20 § Ett ingripande får underlåtas om

1. överträdelsen är ringa,
2. den objektsansvarige vidtar nödvändig rättelse,
3. något annat tillsynsorgan har vidtagit åtgärder mot den objektsansvarige och dessa åtgärder bedöms tillräckliga, eller
4. om det eljest med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande.

Anmärkning

21 § Vid mindre allvarliga överträdelser av vad som gäller för en tillsynspliktig verksamhet skall den objektsansvarige tilldelas anmärkning.

En anmärkning skall förenas med en tillsynsbot, om regeringen har föreskrivit om detta.

Åtgärdsföreläggande

22 § En tillsynsmyndighet får förelägga en objektsansvarig att vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse vid avvikelser från vad som gäller för den tillsynspliktiga verksamheten.

Ett sådant föreläggande skall ange de åtgärder som anses nödvändiga för att påtalade överträdelser skall anses avhjälpna.

Rättelse

23 § Om ett åtgärdsföreläggande inte följs, får den myndighet som utfärdat föreläggandet besluta om rättelse på den objektsansvariges bekostnad.

Om det är nödvändigt med hänsyn till hälsa, säkerhet, miljö eller av andra särskilda skäl får ett beslut om rättelse fattas även om ett föreläggande inte har utfärdats.

Återkallelse

24 § Ett tillstånd eller liknande som en objektsansvarig har för en tillsynspliktig verksamhet skall återkallas av tillsynsmyndigheten om den objektsansvarige allvarligt åsidosätter vad som gäller för den tillståndspliktiga verksamheten.

Förbud

25 § I andra fall än som sägs i 24 § skall en tillsynsmyndighet förbjuda en objektsansvarig att fortsätta en tillsynspliktig verksamhet om

1. den objektsansvarige allvarligt åsidosätter vad som gäller för verksamheten, eller
2. det behövs med hänsyn till skyddet av hälsa, säkerhet, miljö eller av andra särskilda skäl.

Varning

26 § Om det kan anses vara tillräckligt får en tillsynsmyndighet i stället för att meddela beslut enligt 24 § och 25 § tilldela den objektsansvarige en varning.

En varning skall förenas med en tillsynsbot, om regeringen har föreskrivit om detta.

Interimistisk beslut

27 § Om det är sannolikt att ett beslut om återkallelse eller förbud kommer att fattas men detta inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig risk för hälsa, säkerhet, miljö eller av annan särskild anledning får tillsynsmyndigheten omedelbart besluta att

1. tills vidare, helt eller delvis, förbjuda den tillsynspliktiga verksamheten, eller
2. omhänderta föremål som tillsynen avser.

Ett sådant beslut gäller i högst sex månader. Om det finns synnerliga skäl får beslutets giltighetstid förlängas med ytterligare sex månader.

Tillsynsbot

28 § En objektsansvarig som har ålagts anmärkning eller varning enligt denna lag skall betala en särskild avgift (tillsynsbot).

Regeringen får meddela föreskrifter om de överträdelser för vilka tillsynsbot skall betalas och om botens storlek för olika överträdelser.

Tillsynsbot skall uppgå till lägst 1 000 och högst 100 000 kronor.

Tillsynsboten tillfaller staten.

29 § När ett tillsynsorgan beslutar om tillsynsbotens storlek i det enskilda fallet skall hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Har över-

trädelserna inneburit ekonomisk vinning för den objektansvarige skall botten bestämmas med beaktande även av vinstens storlek.

30 § Tillsynsbot skall tas ut även om överträdelserna inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

31 § Om ett vitesföreläggande enligt denna lag har överträtts, får tillsynsbot inte åläggas för den överträdelse som omfattas av föreläggandet.

32 § En tillsynsbot skall betalas till den myndighet som regeringen bestämmer inom trettio dagar efter det att beslutet har vunnit laga kraft.

Tillsynsmyndighetens beslut om tillsynsbot får verkställas utan föregående dom eller utslag om avgiften inte har betalats inom den tid som anges i första stycket.

Om tillsynsboten inte betalas inom den tid som anges i första stycket, skall myndigheten lämna den obetalda tillsynsboten för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Övriga bestämmelser

Egenkontroll

33 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för en objektsansvarig att fortlöpande planera och kontrollera sin tillsynspliktiga verksamhet (egenkontroll) och om program som närmare reglerar hur sådan kontroll skall utövas (kontrollprogram).

Tillsynsavgift m.m.

34 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn.

35 § En objektsansvarig skall utan ersättning hjälpa till vid tillsyn genom att lämna prover och föremål som behövs för tillsynen samt redovisa uppgifter om verksamheten.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en objektsansvarig skall

1. ersätta ett tillsynsorgan för dess kostnader för provtagning och undersökning av prover, och
2. ha rätt till ersättning för kostnader som hänför sig till tillsynen.

Åtalsanmälan

36 § Ett tillsynsorgan skall till polis- eller åklagarmyndighet anmäla överträdelser av vad som gäller för en tillsynspliktig verksamhet, om det finns misstanke om brott.

Biträde av polis- och kronofogdemyndighet

37 § Polis- eller kronofogdemyndighet skall i den utsträckning det behövs biträda med verkställighet av beslut enligt denna lag.

Vite

38 § Ett föreläggande enligt denna lag får förenas med vite.

Överklagande m.m.

39 § Ett beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut av regeringen enligt 7 § får dock inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

40 § Ett tillsynsorgan får bestämma att dess beslut enligt denna lag skall gälla omedelbart, även om det överklagas.

Denna lag träder i kraft den ...

1 Inledning

1.1 Regeringens direktiv

Regeringen har beslutat om tre direktiv för utredningens arbete (bilagorna 1–3).

Det första direktiven (dir. 2000:62) låg till grund för utredningens första etapp, vilken avrapporterades i februari 2002 genom delbetänkandet Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2002:14). Betänkandet gavs en bred remissbehandling under våren 2002 och ett hundratal remissinstanser inkom med yttranden. En sammanställning av remissyttrandena finns i Justitiedepartementet (dnr Ju 2002/1250F).

I avvaktan på de aviserade tilläggsdirektiven för utredningens andra etapp gavs utredningen i uppdrag (dir. 2002:84) att medverka till att sprida och utbyta erfarenheterna från sitt arbete i form av seminarier och informationsmöten huvudsakligen i samarbete med berörda tillsynsmyndigheter.

Regeringens tilläggsdirektiv (dir. 2003:70) gav utredningen i uppdrag att fortsätta sitt arbete med inriktning på att analysera och lämna förslag i följande tre huvudsakliga frågor:

- Lämpligheten av en lag om statlig tillsyn.
- Principer för finansiering av tillsynsverksamhet.
- Kommunernas roll i tillsynen.

Uppdragets närmare innehåll samt utredningens tolkningar och preciseringar av dessa redovisas i inledningarna till respektive kapitel i betänkandet. Där lämnas även en utförlig redovisning av remissinstansernas synpunkter, hämtade från den ovan nämnda sammanställningen, på delbetänkandets behandling av respektive fråga. Skälet till de utförliga redovisningarna av remissinstansernas synpunkter är att dessa utgör viktiga utgångspunkter för utredningens analyser och överväganden.

Förutom de tre huvudfrågorna gavs utredningen i uppdrag att bidra till att utveckla Regeringskansliets arbete med att reglera och styra formerna för de statliga myndigheternas tillsynsverksamhet genom att utarbeta en handledning. Vidare gavs utredningen i uppdrag att medverka i arbetet med att utveckla ett fastare samarbete mellan statliga tillsynsmyndigheter i frågor om utveckling av kompetens och metoder.

1.2 Tillsynsutredningens arbete

1.2.1 Erfarenhetsutbyte

Under utredningens första fas, och särskilt efter att utredningen överlämnat sitt delbetänkande, visade det sig att intresset för erfarenhetsutbyte i tillsynsfrågor var mycket stort. Utredningen inbjöds att medverka i ett stort antal möten och diskussioner. Sammanlagt har utredningen sedan våren 2002 medverkat som föreläsare, diskussionsinledare etc. vid ett 50-tal seminarier och möten (med uppskattningsvis sammanlagt 2 000 deltagare), huvudsakligen arrangerande av statliga tillsynsmyndigheter, bland dem tolv länsstyrelser.

Utredningen föreslog i delbetänkandet skapandet av en Tillsynsakademi med syfte att erbjuda anställda som arbetar med tillsyn att utveckla sin professionalism.

Den 17 juni 2004 höll Tillsynsforum sitt första möte i närvaro av statsrådet Gunnar Lund och företrädare för ett 50-tal statliga tillsynsmyndigheter. Socialstyrelsen och Länsstyrelsen i Gotlands län stod tillsammans med utredningen för inbjudan.

Tillsynsforum är ett nätverk vars syfte är att stärka tillsynsprofessionalismen hos statligt anställda genom kontinuerligt erfarenhetsutbyte, debatter och kunskapsutveckling. Nätverket skall verka för god statlig tillsyn samt i förekommande fall lämna förslag till regeringen i tillsynsfrågor. Nätverket leds av en styrgrupp och deltagande i nätverket är öppet för anställda vid statliga myndigheter som har professionell anknytning till tillsynsverksamhet. En gång per år skall det hållas ett Forum för statlig tillsyn, vilket också är nätverkets årsmöte.

Utredningen anser därigenom att den delen av uppdraget är slutfört.

1.2.2 Samråd m.m.

Utredningen har även haft ett stort antal både formella och informella samråd med andra utredningar. Antalet verksamma kommittéer vilkas uppdrag innehåller offentlig tillsyn i någon dimension uppskattades av utredningen sommaren 2003 till omkring 30. Det har inte varit möjligt för utredningen att göra någon mer samlad uppföljning av i vilken utsträckning samråden har påverkat utredningarnas förslag. I de betänkanden som utredningen tagit del av har dock kunnat spåras en påverkan främst vad avser den av utredningen förespråkade snävare innebörden av begreppet tillsyn.

Även från departementen har utredningen fått många frågor i anslutning till beredning av ärenden om bl.a. lagstiftning om och finansiering av tillsyn.

Utredningen har haft ett antal överläggningar med såväl statliga tillsynsmyndigheter som med andra företrädare för och intressenter i tillsynen. Samråd med Näringslivets regelnämnd (NNR) har skett.

Utredningen har under 2003 och 2004 hållit sex sammanträden med de av regeringen utsedda experterna.

1.2.3 Deluppdrag

Utredningen har samarbetat med Statskontoret och Ekonomistyrningsverket (ESV). Samarbetet med Statskontoret har gällt frågor om EU:s påverkan på svensk tillsynsverksamhet och samarbetet med ESV har omfattat frågor om tillsynens finansiering. Båda myndigheterna har i särskilda rapporter till utredningen redovisat sina kartläggningar och slutsatser.

När det gäller uppdraget att utarbeta en handledning för Regeringskansliet i frågor om utformning av tillsynsuppdrag m.m. har utredningen i överläggning med Finansdepartementet kommit fram till att en sådan lämpligen bör utarbetas först när regeringen tagit ställning till utredningens förslag.

1.3 Betänkandets uppläggning

I detta betänkande redovisar utredningen analyser, överväganden och förslag i de tre ovan nämnda huvudfrågorna. Varje kapitel bygger på en likartad disposition där inledningsvis direktivens innehåll, delbetänkandets viktigaste slutsatser och remissinstansernas synpunkter redovisas. Nulägesbeskrivningar och analyser/överväganden liksom konsekvenser av utredningens förslag är anpassade till frågans art. Ett förslagsavsnitt avslutar varje kapitel.

Som generella utgångspunkter för behandlingen av de tre huvudfrågorna redovisar utredningen sina analyser och överväganden om tillsynsbegreppet och om EU:s påverkan på svensk tillsyn. Dessa redovisningar lämnas i kapitel 2 och 3.

Frågor om finansiering av tillsyn behandlas i kapitel 4.

Frågor om kommunernas roll i tillsynen behandlas i kapitel 5.

I kapitel 6 behandlas frågor om samverkan och samordning mellan tillsynsorgan, i kapitel 7 tydliga och effektiva ingripanden och sanktioner och i kapitel 8 resterande bestämmelser som i olika avseenden reglerar tillsynens genomförande. I kapitel 9 redovisar utredningen slutligen sina överväganden om lämpligheten av en allmän lag om statlig tillsyn.

I kapitel 10 återfinns författningskommentarer.

1.3.1 Vissa avgränsningar och begrepp

Utredningen har som en uppgift att överväga lämpligheten av en allmän lag om tillsyn – en tillsynslag. I delbetänkandet användes termen ”tillsynslag” för de sektoriella lagar som reglerar ett tillsynsområde, dvs. en viss tillsynspliktig verksamhet. För att undvika missförstånd kommer sådana lagar i detta betänkande att betecknas ”sektorslagar” medan termen ”tillsynslag” reserveras för utredningens överväganden om en ny lag.

Hänvisningar till lagar i detta betänkande görs utan angivande av deras nummer i SFS. I utredningens genomgångar av sektorslagarnas bestämmelser används ett stort antal exempel. Enligt traditionella principer skall hänvisningar till lagstiftning innehålla både lagens namn och dess SFS-nummer. Utredningen har dock bedömt att denna teknik skulle tynga texten och därför uteslutit SFS-nummer. I stället redovisas i bilaga 4 en förteckning över samtliga lagar till vilka hänvisningar gjorts i betänkandet.

I utredningens uppdrag att pröva lämpligheten av en allmän lag om tillsyn har ingått, om utredningen skulle komma fram till att detta är lämpligt, att lämna förslag till en lag. Utredningen identifierade redan i sitt delbetänkande cirka 230 sektorslagar om tillsyn. Utredningens uppdrag har inte inrymt att föreslå de följdändringar som behövs i dessa sektorslagar som en konsekvens av ett eventuellt lagförslag. Detta hänger samman med den konstruktion för uppbyggnaden av lagregleringen som beskrivs nedan.

Utredningen har i sitt utredningsarbete analyserat innehållt i sektorslagstiftningen om tillsyn och tagit fram sådana bestämmelser som lämpligen kan generaliseras i en allmän tillsynslag. Utredningen har funnit att en allmän tillsynslag är lämplig och har formulerat ett lagförslag som består av de för tillsynens genomförande grundläggande bestämmelserna.

Innehållet i de enskilda sektorslagarna om tillsyn kommer i större eller mindre omfattning att påverkas av tillsynslagens innehåll. I vissa fall saknas motsvarande bestämmelser i sektorslagen medan det i andra fall finns motsvarigheter.

Ett ställningstagande till vilka bestämmelser i tillsynslagen som bör göras tillämpliga inom ett tillsynsområde förutsätter en materiell prövning om avsteg från den generella regleringen i tillsynslagen är önskvärd eller lämplig. Bland annat måste tillsynslagens bestämmelser prövas i förhållande till EG-rätten. Sådana analyser måste ske varje lag för sig.

Utredningens förslag om formerna för tillsynslagens ikraftträdande har utformats för att möjliggöra detta. Lagen "aktiveras" i den omfattning analysen utvisar och detta anges i sektorslagen. Den praktiska tillämpningen av tillsynslagens olika bestämmelser kan komma att påbörjas vid olika tidpunkter inom olika tillsynsområden.

Först sedan analysen har genomförts kan de formella följdändringarna i sektorslagarna genomföras.

2 Ett snävare och striktare tillsynsbegrepp

2.1 Regeringens tilläggsdirektiv, Tillsynsutredningens delbetänkande och remissinstansernas synpunkter

2.1.1 Regeringens tilläggsdirektiv

Utredningen har haft i uppdrag att belysa tillsynsbegreppets innebörd. I de ursprungliga direktiven gavs en bakgrund:

”Tillsyn har fått beteckna olika typer av verksamhet. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) redovisar i en rapport drygt trettio begrepp som använts för att beskriva tillsynsuppgiften i olika föreskrifter. De kan enligt ESO i sin tur delas in i olika kategorier:

- Föreskriftsarbete
- Inspektion
- Samordning av tillsynsarbete
- Kontroll av författningsefterlevnad
- Åtgärder för rättelse av författningsöverträdelser
- Tillståndsprövning
- Förebyggande arbete: rådgivning och information
- Arbete med tillsynsobjektens egenkontroll; kontrollprogram.

Karaktären hos tillsynen kan antas hänga samman med vilken typ av verksamhet den riktas mot. Handlar det om privat eller offentlig verksamhet, om verksamheten är målstyrd eller regelstyrd etc. Gäller den t.ex. verksamheter där hälso- och miljörisker skall avväjas är inslaget av inspektioner och sanktioner ofta större. I kommunal verksamhet finns det utöver en ren laglighetsprövning i vissa fall också en tillsyn som mer har karaktären av uppföljning, utvärdering och information.

Det finns således ingen enhetlig definition av begreppet tillsyn. Det går emellertid att urskilja vissa minimikrav på vad som kan betecknas som tillsynsverksamhet. Ett sådant är att tillsyn sker på riksdagens eller regeringens uppdrag och gäller kontroll av verksamhet som regleras i, eller sker med stöd av, lag eller förordning. Den statliga tillsynsverksamheten måste alltid ha sin utgångspunkt i statens över-

gripande ansvar för den nationella politikens genomförande och måste bedrivas med respekt för den kommunala självstyrelsen.

Den statliga tillsynen har sedan länge utvecklats i riktning mot ökad uppföljning, rådgivning och stöd, bl.a. som en följd av ökad decentralisering.

Tillsynsbegreppets mångtydighet, som har beskrivits i det föregående avsnittet, har inneburit problem. Det har bl.a. tagit sig uttryck i en osäkerhet om vad som är syftet med tillsynen och hur tillsyn skall bedrivas, vilket innebär att det många gånger är svårt att bedöma om en myndighets tillsyn är effektiv.”

Enligt tilläggsdirektiven skall utredningen bl.a. lämna förslag till en eventuell grundläggande lagreglering av tillsynen, vilken är gemensam för alla (eller åtminstone för de flesta) tillsynsområden. En del i detta arbete är enligt utredningens tolkning att precisera en legaldefinition av ”tillsyn”.

2.1.2 Utredningens delbetänkande

I delbetänkandet finns ett utförligt resonemang om ett avgränsat tillsynsbegrepp (se bl.a. avsnitt 6.2 och kapitel 7). Tillsynens relationer till andra styr- och kontrollsystem i samhället redovisas liksom relationen mellan myndigheternas ansvar för tillsyn och ansvar för normering (rådgivning och utfärdande av föreskrifter) och överblick. Utredningen konstaterade att ansvaret för normering och överblick i vissa fall för närvarande anses vara en del av tillsynsansvaret. I delbetänkandet förordades en stramare bestämning av dessa begrepp som en av vägarna mot en tydligare och effektivare tillsyn.

2.1.3 Remissinstansernas synpunkter

Många remissinstanser kommenterade utredningens resonemang om problemen med ett vagt tillsynsbegrepp. Flertalet instämde i slutsatserna i delbetänkandet. De ansåg bl.a. att det är viktigt med en enhetlig och avgränsad definition av begreppet tillsyn. Den kritik som framfördes var bl.a. att definitionen riskerar att bli för snäv. Remissinstansernas yttranden i denna del visar på ett starkt stöd för en precisering.

Statens räddningsverk menar att det är viktigt att försöka tydliggöra och avgränsa tillsynsbegreppet.

Kustbevakningen välkomnar en mer genomtänkt och om möjligt enhetlig nomenklatur i den statliga tillsynen.

Göteborgs kommun anser att delbetänkandet har fångat den problematik som finns beträffande tillsyn. Det är bra att begreppen blir förtydligade. Det är angeläget att tillsynsrollen blir klarare och att kompetensen höjs.

Lantbrukarnas riksförbund instämmer i att tillsynsbegreppet bör förtydligas.

Näringslivets nämnd för regelgranskning delar utredningens förslag att tillsynsbegreppet är betjänt av en precisare formulering.

Sveriges Advokatsamfund har inget att invända mot att tillsynsbegreppet tydliggörs.

Sveriges Pensionärsförbund delar uppfattningen att det för framtiden skulle vara mycket att vinna på att begreppet får en större stringens och blir klarare.

Kammarrätten i Sundsvall delar utredningens slutsatser att det skulle vara ändamålsenligt med en allmän definition av begreppet statlig tillsyn.

Fastighetsmäklarnämnden anser att det är angeläget att få en enhetlig definition av begreppet tillsyn. Att definitionen anger de allmänna och yttre ramarna för tillsynen är viktigt för förståelsen av statlig tillsyn.

Försvarsmakten delar utredningens uppfattning att det för legitimitetens skull är viktigt med en enhetlig och klart avgränsad definition av begreppet tillsyn. Tillsyn bör endast avse sådan verksamhet som går ut på att granska och följa upp att lagar, förordningar och andra föreskrifter efterlevs.

Socialstyrelsen ser fördelar med att begreppet tillsyn avgränsas till den form av granskning där ett tillsynsobjekt bedöms enligt normer som ytterst grundas på lag. En fördel är att tillsynen i princip blir förutsägbar. Det finns dock en risk med att betoning på tydlighet kan leda till att tillsynen enbart omfattar formella krav. Det bör också regleras i lag eller förordning att myndigheterna i samband med sin tillsynsroll också kan ha en stödjande roll. Utredningen bör tydliggöra om de regionala tillsynsmyndigheterna bör ha överblicksuppdrag.

Statens folkhälsoinstitut anser att förslaget till renodling av begreppet statlig tillsyn i relation till normering och överblick är intressant.

Finansinspektionen instämmer i att det är angeläget att närmare söka precisera tillsynsbegreppet och de avgörande relationerna mellan tillsynsorgan, tillsynsobjekt och medborgare.

Ekonomistyrningsverket skriver att det är angeläget att tillsynsbegreppet definieras bättre. Detta kan göras enligt utredningens förslag, alternativt att definitionen verksamhetsanpassas så att definitionen blir beroende av verksamhetens art.

Lotteriinspektionen anser att utvecklingen av en tydligare tillsyn kräver dels att en bestämning sker av tillsynens roll i samhällsstyrningen och dels att tillsynsbegreppet definieras. Analys av dessa frågor bör ske utifrån ett medborgarperspektiv i vid bemärkelse så att frågorna belyses både i ett politiskt, rättssäkerhets- och effektivitetsperspektiv.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län instämmer i utredningens åsikt att renodla och tydliggöra tillsynsbegreppet. Att tydliggöra begreppen och ta fram gemensamma definitioner kan vara ett sätt att göra tillsynsverksamheten tydligare och effektivare.

Länsstyrelsen i Värmlands län anser att det är värdefullt om begreppet ges en enhetlig innebörd, och att ett strategiskt tänkande utvecklas i frågor om tillsyn. Länsstyrelsen är inte helt klar över vad utredningen kommit fram till när det gäller definitionen av begreppet tillsyn. Begreppet tillsyn bör ges en innebörd som i möjligaste mån överensstämmer med hur tillsynsbegreppet allmänt används och uppfattas i dag.

Länsstyrelsen i Östergötlands län menar att det är av stor vikt att begreppet "tillsyn" ges en innebörd som är gemensam inom hela det statliga tillsynsområdet.

Statens skolverk anser att den analys och bestämning av tillsynsbegreppet som utredningen förordar synes väl avvägd. Det är lovvärt att i lag tydligt definiera vad som avses med tillsyn.

Naturvårdsverket ställer sig bakom förslaget att inrikta tillsyn på dess kontrollerande funktion. Ett sådant tillsynsuppdrag bör för varje lag knytas till ändamålet med varje lagstiftning. Momentet att bedriva rättelse oberoende av vilken form detta tar behöver också ingå i begreppet. Det medför vissa konsekvenser om begreppet snävas in på det sätt som anges. Det blir t.ex. viktigt att ge tillsynsmyndigheterna rätt att ta ut avgift för andra för tillsynen viktiga funktioner som i dag inordnas under ett bredare begrepp. En annan konsekvens är att begreppet tillsynsvägledning faller utanför begreppet tillsyn.

Lantmäteriverket menar att det är viktigt att klargöra den närmare innebörden i den tillsyn som olika tillsynsorgan bedriver samt vidare de uppgifter som de olika tillsynsorganen har i tillsynshänseende.

Post- och telestyrelsen framhåller att det krävs en mer stringent och enhetlig begreppsapparat. Detta bör kunna bidra till en ökad rättssäkerhet och förutsebarhet i myndigheternas tillsynsverksamhet. Det föreslagna systemet (t.ex. i avsnitt 7.3) kan användas som utgångspunkt. Beträffande den statliga tillsynens förhållande till annan granskning (7.8.1) har utredningen gjort väl avvägda avgränsningar av begrepp som i sig är svåra att entydigt definiera.

Sjöfartsverket är positivt till en översyn av begreppen och utformning av en mer enhetlig nomenklatur i syfte att göra tillsynsverksamheten tydligare och mer effektiv.

Arbetsmarknadsstyrelsen anser att det ges en väl avgränsad definition av tillsyn som kan utgöra en grund för arbetet med att göra den statliga tillsynen tydligare och effektivare.

Skogsstyrelsen delar uppfattningen att begreppet tillsyn bör anses omfatta mer direkta kontrollåtgärder och inte sådana åtgärder som t.ex. information och rådgivning.

Nämnden för offentlig upphandling skriver att om tillsyn definieras som kontroll av regelefterlevnad är det lämpligt att tillsynsorganet ges verktyg för att kontrollera efterlevnaden så att kontrollen blir effektiv.

Arbetsmiljöverket delar utredarens uppfattning att kärnan i den statliga tillsynen handlar om lagefterlevnad.

Statskontoret menar att modellen fungerar väl som tankeutgångspunkt men behöver testas på några samhällsområden. Det finns en risk för att utredningens begreppsdefinition blivit alltför snäv, även om vi instämmer i behovet av pregnans, bl.a. med tanke på EU-medlemskapets inflytelser.

Justitiekanslern anser att den definition som presenteras (avsnitt 7.3) inte är helt lätt att tillgodogöra sig. Det är svårt att få klart för sig om JK:s tillsyn faller in under den presenterade definitionen.

Rikspolisstyrelsen har ingen invändning mot de teoretiska utgångspunkterna i definitionen. En uppstramning av begreppet kan medföra större möjligheter att utveckla tillsynen som verksamhet samt ge tillsynsarbetet större respekt och legitimitet. Svårigheter finns när det gäller att omsätta utredningens föreslagna definition i praktisk tillämpning. Utredningens överväganden kan ifrågasättas då en rad existerande tillsynssystem på det statliga området inte

längre kan betecknas som tillsyn. Att tillsynsorgan skall kunna ha kompletterande arbetsuppgifter som att skapa överblick över förhållanden inom det område där organet har tillsyn – är enligt styrelsens uppfattning – att modellen för tillsyn förlorat mycket av sin enhetlighet.

Revisorsnämnden betvivlar inte att det inom många områden finns behov av en mer stringent begreppsapparat. Dessa frågor bör dock i första hand lösas genom en översyn av redan befintliga lagar.

Konsumentverket/KO ställer sig tvekan till om en enhetlig definition av begreppet tillsyn skulle medföra att de problem som förekommer därmed finner sin lösning.

Statens institutionsstyrelse (SiS) delar uppfattningen om vikten av att ett tillsynsorgan är självständigt i förhållande till tillsynsobjektet. Dock har utredningen gått väl långt i kravet på organisatorisk självständighet i sin definition av begreppet tillsyn. Förhållandena i det enskilda fallet måste beaktas i fråga om vad som skall definieras som tillsyn. SiS ifrågasätter således den snäva definition som gjorts av begreppet tillsyn vad gäller att ha tillsynsorgan, objektsansvarig och tillsynsobjekt organiserad i samma myndighet.

Tullverket kan inte se att Tullverkets kontrollerande roll är av en sådan tillsynskaraktär som skall garantera medborgare att ”tillsynsobjekten” har en viss standard, bl.a. på grund av att Tullverkets uppgift är att kontrollera att lagar som innefattar villkor för in- och utförelse som beror på handelspolitiska skäl eller hälso- och miljöskäl efterlevs.

Riksrevisionsverket menar att utredningen har genom att söka dra ut den minsta gemensamma nämnaren för tillsyn hamnat på en mycket hög abstraktionsnivå. Detta ger inte tillräckligt god vägledning för att konkretisera problemen. Det finns ingen empirisk grund att hävda att frånvaron av enhetlig terminologi skulle medföra problem för enskilda verksamheter eller leda till ineffektivitet. Utredningen tvingas i praktiken utvidga sin definition med förbehåll och preciseringar. Definitionsfrågorna ges en alldeles för stor innebörd. Analysen av tillsynens kontrollerande funktion är bristfällig. Tillsynens normerande roll vid mål- och resultatstyrning diskuteras inte.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att om staten i större utsträckning vill använda tillsynen som ett förvaltningspolitiskt instrument kan det vara en fördel att ge tillsynsbegreppet en närmare precisering. Det är dock ännu mera angeläget att hitta ett system som garanterar att tillsynsmyndigheterna får dels ett

resursmässigt utrymme för tillsynsarbetet (vid sidan av de andra arbetsuppgifterna) och dels ett system som anger inriktningen på den tillsyn som ur förvaltningspolitisk synpunkt är angelägen att utföra. Det borde vara möjligt att ytterligare utveckla regeringens regleringsbrev för detta syfte.

Länsstyrelsen i Skåne län framhåller att utredningen har stort värde i att den problematiserar begreppet "tillsyn". Beskrivningarna av olika principiella aspekter på begreppet såväl som den praktiska tillsynsverksamheten är förtjänstfulla. I och med miljöbalken infördes begreppet "tillsynsvägledning", dvs. det ursprungliga begreppets innehåll vidgades. Styrelsen anser att det vidgade begreppet är en fördel i tillsynsarbetet. Tillsynsvägledningens betydelse för tillsynens effektivitet och resurser för denna bör undersökas närmare i utredningens fortsatta arbete.

Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning anser att den idealmodell utredaren tagit fram kan tjäna som en mental kalibrering för all personal som arbetar med statlig tillsyn. Modellen skulle kunna fungera som en pedagogisk modell i kompetensutvecklingssammanhang för den personal som arbetar med statlig tillsyn. Myndigheten delar inte utredarens uppfattning i fråga om tillsynsbegreppets karaktär. Myndigheten anser att tillsyn är ett arbetsredskap och en arbetsmetod i statens tjänst i syfte att synliggöra för medborgarna de utfästelser som kan finnas i lag. Det är istället i lag medborgarnas intressen skall skyddas.

Riksantikvarieämbetet anser att den kartläggning som direktiven anger bör vara problemorienterad, här bör även centrala myndigheters uppgifter, t.ex. överinseende, uppsikt och vägledning ingå och analyseras. För att kunna definiera och avgränsa tillsynsbegreppet måste en inventering av begreppet göras först. Utredningen har gjort en avgränsning av begreppet i ett för tidigt skede, vilket inneburit att den nödvändiga inventeringen blivit bristfällig. Flera verksamheter som utgör en del av den statliga tillsynen riskerar därmed att förlora sin grund.

Statens biografbyrå utövar tillsyn, men inte riktigt på ett sådant sätt som utredaren beskriver. Biografbyråns tillsyn tillgodoser inte medborgarens intresse som klient eller kund, utan möjligen medborgarens intresse som politisk varelse. Biografbyrå saknar tvångsmedel och kan endast verka för att överträdelser beivras. Därmed krävs ett femte element (förutom medborgare, tillsynsobjekt, objektsansvarig och tillsynsorgan) – nämligen beivraren.

Statens kärnkraftinspektion anser att utredningens genomgång beträffande terminologi inom tillsynsområdet inte har underlättat förståelsen av tillsynsuppgiften. I det fortsatta arbetet behövs ytterligare överväganden för att förtydliga begreppen.

Banverket/Järnvägsinspektionen påpekar att utredningen inte berört den form av tillsyn som utförs vid utredning av eller tillbud till olyckor när det gäller tillsyn som begrepp. Även granskning av tillsynsobjektets egna utredningar kan hänföras till tillsyn.

Vägverket delar inte uppfattningen att staten i form av statsmaktsbeslut lämnar "garantier", "utfästelser" och "lovar". Staten skall ställa de krav som samhället vill ha på en viss verksamhet. En objektsansvarig skall bedriva sin verksamhet så de krav som staten ställt uppfylls, dvs. ansvaret ligger på den objektsansvarige – inte på statliga garantier. Det går inte att bedriva verksamheten om en objektsansvarig saknas. Medborgaren kan ha direkt relation med den objektsansvarige då det finns verksamheter där objektsansvarig och tillsynsobjekt sammanfaller.

Elsäkerhetsverket anser att man genom att snäva in begreppet för att få en tydligare verksamhet och bättre professionskänsla kan få till följd att verksamhetens utveckling och omvärldsbevakning hämmas. Tillsynsmetodik måste innehålla även andra komponenter. Det är viktigt att den personal som utövar tillsyn även arbetar med hur tillsynen kan utvecklas och förbättras.

Brottsförebyggande rådet ifrågasätter om utredningens definition klargör begreppet "tillsyn" som har fått många betydelser, inte minst inom lagstiftningen. Det som kan ifrågasättas är om inte det centrala kriteriet i definitionen, om en författningsreglerad utfästelse till medborgaren måste drivas väl långt för att passa i en definition. En alternativ definition kunde vara "kontroll av att den som är ansvarig för en viss verksamhet (objektsansvarig) följer den lagstiftning som gäller för denna (tillsynsobjekt)". Här ingår de centrala elementen lagstiftning (som får tolkas vitt), att det är en verksamhetsansvarig som kontrolleras, att det finns särskilda regler för verksamheten. Det viktiga är att tillsynen fungerar och har effekt. Det bör framhållas att tillsynen har en förebyggande funktion, även om det är värdefullt med enhetliga begrepp. Kontrollens viktigaste uppgift är att stärka de flesta tillsynsobjekts vilja att följa reglerna.

2.2 Hur tillsynsbegreppet används i dag

2.2.1 Begreppet tillsyn i författningar

Ordet ”tillsyn” förekommer i de allra flesta av de cirka 230 lagar som utredningen i delbetänkandet klassificerat som tillsynslagar. I några fall används andra ord men uppenbarligen med en mycket likartad innebörd. Det kan exempelvis heta ”övervaka att bestämmelser följs” eller att en myndighet skall ”ha uppsikt över” ett föremål eller en process.

Nedan illustreras med ett antal exempel hur termen tillsyn behandlas i ett antal sektorslagar.

Källa	Tillsynsbegreppets användning
Djurskyddslagen	Djurskyddsmyndigheten utövar <i>den centrala tillsynen</i> över efterlevnaden av denna lag och, om inte annat är angivet, av de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.
Djurskyddsförordningen	Länsstyrelsen utövar <i>den regionala tillsynen</i> över djurskyddslagen.
Alkohollagen	Länsstyrelsen utövar <i>tillsyn inom länet</i> .
Djurskyddslagen	En sådan nämnd som avses i 16 § utövar <i>tillsynen inom kommunen</i> om regeringen inte har föreskrivit att tillsynen skall utövas på något annat sätt.
Bilskrotningslagen	Den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet utövar <i>den lokala tillsynen i varje kommun</i> .
Lag om brandfarliga och explosiva varor	På <i>det lokala planet utövas tillsynen</i> , om inte regeringen föreskriver något annat, i fråga om brandfarliga varor av den eller de kommunala nämnder som svarar för räddningstjänsten och i fråga om explosiva varor av polismyndigheten.

Källa	Tillsynsbegreppets användning
Alkohollagen	Den <i>omedelbara tillsynen</i> över efterlevnaden av bestämmelserna om servering av spritdrycker, vin och starköl utövas av kommunen och av polismyndigheten.
Lotterilagen	Lotteriinspektionen utövar också den <i>närmare tillsynen</i> över sådana lotterier som anordnas efter tillstånd av inspektionen och regeringen.
Förordning om tillsyn enligt miljöbalken	<i>Operativ tillsyn</i> : sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd.
Lag om allmänna pensionsfonder	Sjunde AP-fonden skall <i>stå under tillsyn</i> av Finansinspektionen.
Fartygssäkerhetslagen	Om <i>tillsyn i form av besiktning eller inspektion</i> har utövats av en erkänd organisation för att fastställa minsta tillåtna fribord, eller för att utfärda eller förnya certifikat för fartyg eller utrustning, har denna tillsyn samma giltighet som om den utövats av Sjöfartsverket.
Lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder	Handikappombudsmannen skall <i>se till</i> att denna lag följs.
Lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning	För <i>att se till</i> att denna lag följs skall det finnas en ombudsman mot diskriminering på grund av sexuell läggning.
Lag om kulturminnen m.m.	Riksantikvarieämbetet <i>har överinseende</i> över kulturminnesvården i landet.
Livsmedelslagen	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får <i>överlämna vissa tillsynsuppgifter</i> till ett enskilt kontrollorgan som är juridisk person.
Lag om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken	<i>Tillsyn och annan kontroll</i> av efterlevnaden av andra regler i EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken än bestämmelser om fisket och av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag utövas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer.

Källa	Tillsynsbegreppets användning
Plan- och bygglag	Boverket har <i>den allmänna uppsikten</i> över plan- och byggnadsväsendet i riket.
Radio- och TV-lagen	Granskningsnämnden för radio och TV <i>övervakar genom granskning</i> i efterhand om sända program står i överensstämmelse med denna lag och de villkor som kan gälla för sändningarna.
Lag om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument	Finansinspektionen <i>övervakar att bestämmelserna</i> i denna lag följs.
Förordning om tekniska regler	Kommerskollegium <i>skall följa</i> myndigheternas tillämpning av denna förordning.
Djurskyddslagen	<i>Tillsynen i övrigt</i> skall utövas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer.

Ett begrepp som förekommer inom livsmedelstillsynen är ”normerande inspektioner”. Livsmedelsverket menar med detta en form av gemensam tillsyn tillsammans med kommuner som har ansvar för den operativa tillsynen inom livsmedelsområdet. Innebörden är att den centrala tillsynsmyndigheten utför inspektioner över den tillsyn som utövas på lokal nivå i kommunerna i syfte att styra och vägleda dem i deras operativa tillsyn. I departementspromemorian Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn (Ds 2004:11, s. 35) föreslås att möjligheten till normerande inspektioner även införs för Djurskyddsmyndigheten.

Ett på flera håll förekommande begreppspar är ”operativ tillsyn”, som avser det faktiska tillsynsarbetet, och ”tillsynsvägledning”, som avser den rådgivning och liknande verksamhet som utövas av vissa myndigheter i förhållande till de tillsynsorgan som har ett operativt tillsynsansvar. Inom miljöbalksområdet innefattas tillsynsvägledning i begreppet tillsyn. Där görs även en legaldefinition av tillsynsvägledning.

En granskning av sammanställningen ovan visar att de funktioner som antas innefattas i begreppet tillsyn är underförstådda. Ibland förekommer olika bestämmingar (såsom den ”centrala”, ”omedelbara”, ”direkta” eller ”operativa” tillsynen) vilka visserligen också är odefinierade men uppenbarligen avsedda att särskilja en viss form

av tillsyn från en annan och därigenom bidra till en (låt vara indirekt) bestämning av begreppet som helhet. Detta till trots kan man konstatera att det inte finns någon närmare definition av tillsynsbegreppet i sektorslagarna. Preciseringar av den typ som redovisats i sammanställningen ovan antyder mer olika avgränsningar i själva tillsynsuppdraget, främst geografiskt, än en begreppsbestämning. Ett exempel är den vanliga avgränsningen ”central, regional och lokal” tillsyn.

2.2.2 Några tidigare försök att göra en legaldefinition av tillsyn

Utredningens redovisade i delbetänkandet (kapitel 1) några tidigare försök att bestämma innehållet i begreppet tillsyn. Riksdagens revisorer, Förvaltningspolitiska kommissionen, Riksrevisionsverket och Statskontoret har behandlat frågan. Utredningen redovisade sin egen bestämning av begreppets innehåll i delbetänkandet (kapitel 7). Därutöver har några tidigare utredningar lämnat förslag till legaldefinition av begreppet med tillämpning på de särskilda samhällsområden som de haft att utreda. Några exempel:

Socialtjänstutredningen lämnade i sitt betänkande Socialtjänst i utveckling (SOU 1999:97, s. 46) ett förslag till definition av tillsyn för socialtjänstens område:

”Tillsyn i denna lag är kontroll av laglighet och rättssäkerhet i individärenden i kommunal och enskild verksamhet som svarar för uppgifter inom socialtjänsten samt att verksamheten uppfyller de krav som anges i 7 §.”

I allmänmotiveringen (s. 344) angavs bl.a.: ”I socialtjänstlagen införs en bestämmelse som klargör att tillsyn enligt den lagen är kontroll av laglighet och rättssäkerhet i individärenden och verksamheter i förhållande till lagens mål och bestämmelser. Laglighetskontrollen omfattar även kontroll av att insatserna inom socialtjänsten är av god kvalitet, att det finns personal med lämplig utbildning och erfarenhet samt att kvaliteten i verksamheterna systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.”

Miljöbalksutredningen lämnade i sitt betänkande Miljöbalken (SOU 1996:103, s. 108) följande förslag till definition av tillsyn:

”Med tillsyn avses i denna balk en myndighetsutövning som syftar till att säkerställa att denna balk och föreskrifter, domar och beslut som har meddelats med stöd av balken efterlevs.”

I motiven angavs: ”Övervägandena om att i miljöbalken införa gemensamma tillsynsbestämmelser förutsätter att begreppet tillsyn klart definieras. En sådan definition bör tas in i lagtexten. Begreppet tillsyn bör i princip förbehållas myndigheternas arbete med att se till att gällande regler eller meddelade villkor efterlevs. För detta arbete krävs lämpligt utformade tillsynsbestämmelser. De myndigheter som fått förtroendet att utnyttja dessa bestämmelser bör kallas tillsynsmyndigheter.” Utredningen fortsatte: ”I samband med regleringen av tillsynsansvaret bör skiljas på den del av tillsynen som avser enbart den myndighetsutövande tillsynen, dvs. tillsynen över efterlevnaden av miljöbalken eller regler utfärdade med stöd av miljöbalken å ena sidan och förebyggande och stödande åtgärder å andra sidan.” (del 1, s. 542).

Man anförde även: ”För att kunna införa gemensamma tillsynsbestämmelser för all verksamhet som regleras i miljöbalken krävs att begreppet tillsyn klart definieras [...] Tillsynsbegreppet bör emellertid förbehållas för den rent myndighetsutövande verksamheten som tillsynsmyndigheterna bedriver genom efterlevnadskontroll och vidtagande av åtgärder för att åstadkomma rättelse i förekommande fall.” (del 2, s. 295).

Inget av förslagen ledde dock till att en legaldefinition av begreppet tillsyn togs in i de slutliga regleringarna. I propositionen (2000/01:80) Ny socialtjänstlag m.m. (s. 99) uppgavs: ”Det kan därför finnas fördelar med att som utredningen föreslår, tydliggöra och avgränsa tillsynsbegreppets innebörd i lagstiftningen. En mer precis definition av tillsyn skulle också kunna ge bättre förutsättningar för nationell enhetlighet när det gäller hur länsstyrelserna bedriver sin tillsyn. Å andra sidan kan en snävare definition av tillsynen begränsa utvecklingen att finna nya sätt att utöva tillsyn och sprida kunskap. Denna invändning har framförts av många länsstyrelser. Det finns risk att verksamheten blir statisk och fattig på idéer, passiv och ineffektiv.” Vidare hänvisades till Tillsynsutredningens arbete och angavs att regeringen ”avser att i detta sammanhang ytterligare belysa frågan om tillsynsbegreppets innebörd och tillsynens reglering.”

2.3 Överväganden

Det är många gånger oklart vilka åtgärder som inryms i begreppet tillsyn. Enligt utredningens mening är kärnan i all tillsyn granskning som genomförs med stöd av lag och (vanligen) en möjlighet för tillsynsmyndigheten att besluta om någon form av ingripande. I dag innefattar begreppet "tillsyn" inte sällan också andra verksamheter, såsom rådgivning, allmän information, utvecklingsstöd, normering i form av utfärdande av föreskrifter liksom verksamheter som syftar till att skapa ny kunskap i form av översikter eller överblick över ett visst samhällsområde.

Analysen i delbetänkandet ledde till slutsatsen att statlig tillsyn bör avgränsas till att avse i lag angivna uppdrag till offentliga organ att granska för medborgarna särskilt angelägna förhållanden så att dessa uppfyller författningsreglerade krav samt att vid behov verka för rättelse. Utredningens motiv för denna avgränsning är att öka tydligheten. Tydlighet bidrar till ökad förutsägbarhet och därmed ökad rättssäkerhet för alla berörda, nämligen tillsynsorganen, de objektsansvariga och de personer eller samhällsintressen som skyddas av den aktuella regleringen av tillsynsområdet.

2.3.1 En definition av tillsyn

Flera remissinstanser har efterlyst en lagfäst definition av begreppet tillsyn. Det är också en återkommande uppfattning i de diskussioner som utredningen haft med tillsynsmyndigheterna.

Med utgångspunkt i utredningens avgränsning ovan bör en definition ta fasta på att tillsyn består av två moment, nämligen granskning och ingripande. Granskning innebär att ett tillsynsorgan övervakar tillsynsobjekt inom sitt tillsynsområde genom återkommande inspektioner hos objektet eller i andra former, t.ex. genom granskning av ingivna handlingar. Granskningen kan även ske indirekt genom s.k. systemtillsyn, dvs. att tillsynsorganet granskar den objektsansvariges egna kontrollsystem (se vidare avsnitt 8.2.4).

Ingripanden avser åtgärder som vidtas mot en upptäckt felaktighet. Dessa bör kunna vara tvingande, men tillsynsorganet bör först ha prövat frivilliga lösningar.

Dessa båda moment – granskning och ingripande – skall återges i en definition av tillsyn. För att sätta in begreppet tillsyn i ett

sammanhang krävs att anslutande begrepp definieras. I en definition av begreppet tillsyn och anslutande begrepp bör följande bestämmningar göras:

Tillsyn: oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Tillsynsorgan: en från den objektsansvarige och tillsynsobjektet organisatoriskt fristående tillsynsmyndighet eller enskild som utövar tillsyn.

Tillsynsmyndighet: statlig myndighet eller kommun som utövar tillsyn.

Tillsynsobjekt: föremål eller verksamhet som omfattas av tillsyn.

Objektsansvarig: fysisk eller juridisk person som är ansvarig för ett tillsynsobjekt.

Tillsynspliktig verksamhet: verksamhet som omfattas av tillsyn enligt särskilda föreskrifter.

Förslaget innebär en avgränsning i förhållande till dagens förhållanden på tre sätt:

- För det första avgränsas tillsyn till att innebära en form av granskning och avskiljs från normering (regelgivning, rådgivning) och överblicksskapande.
- För det andra klarläggs att denna granskning endast skall ske med ”måttstockar” i form av bindande föreskrifter, såsom lagar, EG-förordningar och andra författningar (och förstås praxis i tillämpningen av dessa). Tillsyn blir tillämplig endast i sammanhang där den tillsynspliktiga verksamheten regleras genom sådana föreskrifter.
- För det tredje markeras att tillsynsorganet skall ha en självständig, oberoende ställning i förhållande till den tillsedda verksamheten. Detta har två sidor. En är funktionell – tillsynsbesluten skall kunna fattas utan risk för påverkan av eller hänsynstaganden till någon av de objektsansvariga. En annan är organisatorisk. Det betyder att tillsynsorganet inte skall vara en del av en organisation, som också innehåller andra delar vilka är föremål för tillsyn av tillsynsorganet. Oberoendekravet innebär

också att den tillsynsansvariga organisationen inte skall ha möjlighet att styra den tillsynspliktiga verksamheten genom andra medel, t.ex. genom att tilldela resurser eller ange resultatmål för verksamheten.

Denna bestämning av begreppet får konsekvenser av både principiell och praktisk art. Bland annat aktualiseras följande frågor:

1. Hur förhåller sig begreppen tillsynsvägledning och operativ tillsyn till varandra i ljuset av utredningens definition?
2. Vilken innebörd får begreppen central, regional och lokal tillsyn med den föreslagna definitionen?
3. Vad betyder kravet på oberoende och självständighet för vissa tillsynsuppdrag?
4. Vilken betydelse har allmänna råd eller andra icke bindande offentliga normer och uttalanden i tillsynsprocessen?
5. Kan branschregler ligga till grund för avgöranden vid ett tillsynsbeslut?
6. Hur förhåller sig utredningens definition till tillsynens "främjande" uppgifter?
7. Vilka samband finns mellan tillsynsbarheten av en fråga och lagregleringens utformning inom det tillsynspliktiga området?

2.3.2 "Tillsynsvägledning" och "operativ tillsyn" samt "central, regional och lokal tillsyn"

Genom miljöbalken kom begreppsparat tillsynsvägledning och operativ tillsyn att etableras. Begreppen har beskrivits tidigare i detta kapitel. Även om tillsynsvägledning formellt bara förekommer inom miljöbalkens område – och där innefattas i bestämningen av begreppet tillsyn – har det rotat sig som beskrivning av samordning av tillsynen inom en hierarki av tillsynsmyndigheter. Det gäller exempelvis inom livsmedelstillsynen och djurskyddstillsynen.

En undersökning av användningen av orden tillsyn och (tillsyns)vägledning i regleringen av djurskyddsområdet visar att relationen inte är helt klar. I instruktionen för Djurskyddsmyndigheten nämns inte "tillsyn" som en del av verkets uppdrag. Istället sägs i den inledande bestämmelsen att "Djurskyddsmyndighetens mål är att säkerställa ett gott djurskydd" och att den mer

preciserat skall svara för uppgifter som närmast kan beskrivas som tillsynsvägledning och överblickskapande inom djurskyddsområdet, bl.a. genom att ”vägleda, utbilda och stödja regionala och lokala tillsynsmyndigheter”. Djurskyddslagen säger dock att ”Djurskyddsmyndigheten utövar den centrala tillsynen ...”.

Termen tillsynsvägledning förekommer inte i djurskyddslagen, djurskyddförordningen eller i instruktionen för Djurskyddsmyndigheten, men väl som beteckning på en verksamhetsgren i regleringsbrevet. På sin webbplats beskriver myndigheten funktionen på detta sätt:

”Tillsynsvägledning

Tillsyn innebär att myndigheter ser till att lagen efterlevs. I Sverige är det landets kommuner och länsstyrelser som är tillsynsmyndigheter på regional och lokalnivå. Djurskyddsmyndighetens uppgift är vägleda kommuner och länsstyrelser i deras arbete. Detta sker genom rådgivning, utbildning och föreskriftsarbete. Målet är att djurskyddslagen ska tillämpas på samma sätt i hela Sverige.”

Utredningen återkommer till frågan om tillsynsvägledning i kapitel 6 i samband med övervägandena om hur samordningen mellan tillsynsmyndigheter skulle kunna utvecklas. Redovisningen där visar att tillsynsvägledning har olika innebörd inom olika tillsynsområden. Det finns därför anledning att söka fördjupa analysen av begreppet och dess relation till andra begrepp i definitionen.

Tillsyn bör fortsättningsvis alltid vara synonymt med det som i dag ibland kallas operativ tillsyn. *Tillsyn* innebär enligt definitionen den direkta kontakten mellan ett tillsynsorgan och en objektsansvarig i granskningen av ett tillsynsobjekt. Det är därvid ingen skillnad om tillsynen tar fasta på de fysiska förhållandena i tillsynsobjektet eller hela processer eller verksamheter, eller om tillsynen avser t.ex. granskning av en objektsansvarigs egenkontroll (systemtillsyn). Vad som skall granskas är en fråga för regleringen av den tillsynspliktiga verksamheten. Olika lagar tar fasta på olika aspekter; tekniska enskildheter eller hela verksamhetssystem. *Tillsynsvägledning* är en form av samordning av den tillsyn som utövas av tillsynsorgan i en hierarki av centrala, regionala och/eller lokala myndigheter, eventuellt med medverkan av enskilda kontrollorgan. Tillsynsvägledning riktar sig till tillsynsorganen, tillsyn till de objektsansvariga.

Detta gör begreppen central, regional och lokal tillsyn olämpliga eftersom central och regional tillsyn med utredningens bestäm-

ningar kan innehålla endera eller båda av funktionerna tillsyn och tillsynsvägledning. I dag förekommer att en central myndighet kan ha såväl vissa (operativa) tillsynsuppgifter (t.ex. Livsmedelsverket i förhållande till vissa större objekt) och tillsynsvägledning. Båda synes innefattas i "central tillsyn". I fallet med Djurskyddsmyndigheten är "central tillsyn" enbart lika med tillsynsvägledning. På samma sätt kan regional tillsyn ibland betyda tillsyn i utredningens mening i förhållande till vissa tillsynsobjekt och ibland viss samordning inom länet av kommunernas tillsyn.

Utredningen menar att uttrycken "central", "regional" och "lokal" bör utmönstras ur sektorslagarna. Det gäller för övrigt också andra oklara "bestämningar" av typen den "närmare" eller "omedelbara" tillsynen. Rollfördelningen mellan myndigheter i en hierarki av organisationer bör göras tydlig genom att ange vilken eller vilka myndigheter som har att utöva vilken tillsyn och vilken eller vilka som har ett ansvar för tillsynsvägledning eller annan samordning. Om tillsynsvägledningen skall fördelas på en central myndighet och länsstyrelserna bör det klargöras i förordning eller på annat sätt hur rollfördelningen skall utformas. På samma sätt kan regeringen i förordning ange att tillsyn av en viss tillsynspliktig verksamhet skall fördelas på de tre nivåerna med avseende på exempelvis olikheter i tillsynsobjekten, ungefär på det på det sätt som förekommer inom miljöbalkens område. En precisering av begreppen tillsyn och tillsynsvägledning innebär därför ingen begränsning i möjligheterna att fördela ansvaret på flera organ inom ett visst tillsynsområde. Däremot undanröjer det dagens ofta betydande oklarheter om vad ansvaret egentligen innefattar.

Även om begreppen tillsyn och tillsynsvägledning renodlas i förhållande till varandra finns det anledning att precisera innebörden av tillsynsvägledning i förhållande till andra insatser som avser att samordna och styra tillsynen inom ett tillsynsområde med flera aktörer, alldeles särskilt då systemen innefattar både statliga myndigheter, kommuner och enskilda tillsynsorgan.

Ordet "vägledning" skapar för de flesta en föreställning om påverkan som inte är tvingande. Den vägledde behöver inte följa vägledningen; det finns i alla fall inga möjligheter att ingripa om han inte gör det. Språkbruket är dock inte entydigt. På sin webbplats där Djurskyddsmyndigheten beskriver sin verksamhet, innefattar myndigheten påverkan genom föreskrifter – vilka ju är bindande – i begreppet tillsynsvägledning. Men regleringsbrevet verkar inte göra detta, där ligger föreskriftsarbetet utanför till-

synsvägledning. Utredningen har därför kommit fram till att det behövs en överordnad beteckning för alla de former som kan komma till användning för att en myndighet skall eller får samordna, styra och påverka andra organ vilka har tillsynsuppdrag inom ett tillsynsområde. De alternativ som ligger närmast till hands är ”samordning av tillsyn” eller ”styrning av tillsyn”. Utredningen har stannat för samordning av tillsyn. Samordning av tillsyn innefattar flera komponenter, nämligen:

- Föreskrifter om hur tillsynen skall bedrivas och om kompetenskrav för den som utövar tillsyn.
- Tillsynsvägledning i form av ”mjukare” samordning genom att följa och utvärdera tillsynen, ge stöd och råd till tillsynsorganen inom området samt informera om och ge vidareutbildning inom området. S.k. normerande inspektioner kan ses som en del av denna komponent.
- Förelägganden riktade till tillsynsorgan (tillsynsmyndighet eller enskilt tillsynsorgan) som inte uppfyller de skyldigheter som omfattas av ett uppdrag inom tillsynsområdet med krav på att avhjälpa bristen.
- Beslut om att ansvaret för tillsynen över en viss verksamhet som ett tillsynsorgan har, skall flyttas över till en statlig myndighet. Detta är det yttersta instrument som kan komma att aktualiseras i undantagsfall då en tillsynsmyndighet grovt eller under längre tid har åsidosatt sina tillsynsuppgifter.

Ett system för samordning av tillsynen inom ett tillsynsområde kan innehålla alla eller vissa av dessa komponenter.

2.3.3 Tillsynsorganets organisatoriskt fristående ställning

Frågan om ett tillsynsorgans oberoende ställning i förhållande till aktörerna inom den tillsynspliktiga verksamheten uppmärksammades av utredningen i dess delbetänkande och av remissinstanserna. Utredningens definition fastställer kravet att tillsynsorganet skall vara organisatoriskt fristående från de verksamhetsansvariga inom tillsynsområdet och utföra sitt uppdrag oberoende och självständigt. Dessa krav är i de allra flesta fall uppfyllda. Sedan utredningen lämnade sitt delbetänkande har ytterligare steg tagits av eller signalerats av statsmakterna som gör denna princip än mer etablerad. Som framgår i kapitlet om kommunernas tillsyn (kapi-

tel 5) finns sedan länge en föreskrift i kommunallagen om att "en nämnd [inte får] utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver". Denna regel har år 2003 kompletterats med en jävsregel om att en förtroendevald eller en anställd hos kommunen är jävig, om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till.

Regeringen har vidare tillsatt utredningar som bl.a. berör frågan om de nuvarande järnvägs- och luftfartsinspektionernas ställning i förhållande till sina nuvarande "modermyndigheter" Banverket och Luftfartsverket. I direktiven (N 2004:35) till organisationskommittén för inrättandet av en ny järnvägsmyndighet åberopas bl.a. ett EG-direktiv inom järnvägsområdet med krav på att medlemsstaterna skall inrätta ett regleringsorgan (i vilket ingår tillsynsuppgifter med utredningens terminologi) som skall "vara fristående från infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag".

Inom vissa myndighetsstrukturer förekommer att "tillsyn" utövas av den myndighet som är chefsmyndighet. Så är fallet inom polisväsendet där Rikspolisstyrelsen (RPS) enligt sin instruktion och i enlighet med 7 § polislagen skall ha tillsyn över polisväsendet. RPS skall därvid särskilt beakta "att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för den, att polisverksamheten bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav, och att förvaltningen inom Polisen fungerar väl".

Samtidigt har RPS i uppdrag att verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisen. RPS beslutar också om hur de medel som statsmakterna tilldelat polisen skall fördelas mellan polismyndigheterna.

Förhållandena inom åklagarväsendet, kriminalvården och verksamheten inom Statens institutionsstyrelses område är likartade. I samtliga fall kan sägas att tillsynen inte har den fristående organisatoriska ställning som utredningens definition förutsätter. "Tillsynen" är mer att betrakta som ett av flera ledningsinstrument inom en komplex organisatorisk struktur, där inte minst medelsfördelningen inom strukturen har betydande påverkan på förutsättningarna för den "tillsynspliktiga" verksamheten. Verksamheter av denna art ryms inte inom den föreslagna definitionen av tillsyn och därmed inte inom tillämpningsområdet för en eventuell tillsynslag baserad på denna definition.

2.3.4 Allmänna råd och tillsyn

Många tillsynsmyndigheter utfärdar allmänna råd. Med sådana avses enligt 1 § författningssamlingsförordningen sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. Allmänna råd är inte bindande för vare sig myndigheter eller enskilda. De senare kan välja en annan väg för att uppnå en eftersträvad effekt. En myndighet kan utfärda allmänna råd utan stöd av ett bemyndigande.

Utredningen har i sina diskussioner med tillsynsmyndigheterna om ett avgränsat tillsynsbegrepp uppmärksammat på förhållandet mellan allmänna råd och tillsynsprövning. Det har påpekats att även allmänna råd bör ingå i underlagen för en tillsynsprövning. Även om råden inte i sig är bindande och därmed inte direkt kan läggas till grund vid en tillsynsprövning, torde de, menar man, ha en viss styrande effekt vid tillsyn.

Allmänna råd faller utanför regeringsformens reglering av normgivningsmakten och därmed de måttstockar mot vilken tillsyn formellt kan utövas enligt utredningens definition. Å andra sidan kan det inte entydigt läggas fast att allmänna råd i sig inte skulle kunna ha ett avgörande inflytande i en tillsynsprövning. De allmänna råden fyller en viktig roll när det gäller att ge vägledning i bedömningen av om en verksamhet uppfyller i föreskrifter uppställda krav. I praktiken kan antas att deras genomslagskraft inte ligger långt efter de bindande föreskrifterna.

I vissa fall har gjorts gällande, bl.a. i rättspraxis¹, att de allmänna råden ”i normala fall bör följas”². Det kan också noteras att även om det inte krävs lagstöd för att en myndighet skall kunna utfärda allmänna råd, det likafullt förekommer sådana bemyndiganden. Strömberg framhåller att ”även om sådana stadganden kanske snarare bör betraktas som ålägganden än som bemyndiganden, kan det inte anses betydelselöst att regeringen (resp. riksdagen) på detta sätt markerar inom vilka områden allmänna råd bör beslutas”. Utredningen anser att ett sådant ”åläggande” i en sektorslag understryker betydelsen av ett allmänt råd i tillsynen.

¹ I ett avgörande från 1993 (RÅ 1993 ref. 11) angav Regeringsrätten ”att de av Socialstyrelsen utarbetade bruttonormerna bör läggas till grund för bedömningen av vad som är en skälig levnadsnivå, om inte särskilda omständigheter föranleder annat. En kommunal bidragsnorm som ligger under Socialstyrelsens normer kan därför normalt inte anses tillförsäkra den enskilde en sådan levnadsnivå”.

² Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform (1999) s. 45.

2.3.5 Icke tillsynsgrundande offentliga normer och tillsyn

Utredningen har nu behandlat vilka normer som med den föreslagna definitionen kan ligga till grund för avgöranden i ett tillsynsärende, nämligen föreskrifter (av olika dignitet) och (med viss reservation) allmänna råd. Gemensamt är att de är beslutade av offentliga organ. Dessa kan emellertid söka styra ett samhällsområde med andra instrument vilka inte har direkt rättsverkan för enskilda verksamhetsutövare inom respektive område. Det kan gälla:

- Nationella handlingsplaner för ett visst politikområde.
- Nationella mål som inte är reglerade i författning.
- Avtal mellan parter, t.ex. staten och kommunförbunden.
- Mål satta i en mål- och resultatstyrningsprocess.
- Politiska uttalanden, t.ex. i en proposition.

En konsekvens av utredningens förslag till avgränsning av tillsynsbegreppet blir att sådana styrmedel inte kan ligga till grund för avgöranden om ett tillsynsobjekt uppfyller ställda krav – kraven har ju ingen bindande rättsverkan.

2.3.6 Branschpraxis som tillsynsgrund

Många tillsynsområden är reglerade av såväl författning som regler vilka inte emanerar ur offentliga beslut. Exempel på sådana är bl.a. standarder inom tekniska områden eller professionella förhållningssätt och ideal. I vissa fall har sådana "branschnormer" fått en författningssliknande status genom att inkorporeras i författningsregleringen av det tillsynspliktiga området. Så är bl.a. fallet med "god revisorssed" som det hänvisas till i revisorslagen och som därmed ligger till grund för tillsynsbeslut av Revisorsnämnden. God revisorssed utvecklas bl.a. av det arbete som utförs av organisationen FAR, som är en intresseförening för auktoriserade och godkända revisorer samt kvalificerade specialister inom revisionsbyråbranschen. Liknande är förhållandet med "god advokatsed" som anges i Brev till Sveriges Advokatsamfund angående fastställelse å stadgar för advokatsamfundet, och som bildar grund för samfundets tillsyn. Ett ytterligare exempel är begreppet "vetenskap och beprövad erfarenhet" till vilket hänvisas i lagen om yrkesverk-

samhet på hälso- och sjukvårdens område. Det är det professionella samfundet som fyller begreppet med innehåll.

Det vanliga är dock att branschregler har en mer ”fri” status i förhållande till de offentliga organ som har föreskriftsrätt inom området. Det hindrar inte att de säkerligen ofta kan ha en påverkan inom det tillsynspliktiga området som t.o.m. kan vara mer styrande än den offentlighetsregleringen. Olika branschorgan kan t.ex. ställa upp mer långtgående krav för auktorisation eller medlemskap än vad som följer av den offentliga regleringen av området. Det föreslagna tillsynsbegreppet exkluderar emellertid denna typ av branschregler som grund för tillsynens ställningstaganden om ett tillsynsobjekt uppfyller ställda krav.

2.3.7 Tillsynens främjande funktion

Tillsynens viktigaste funktion är enligt många tillsynsverksamma att vara ”främjande” eller ”förebyggande”. Tillsynen får inte vara ”polisjär” eller ”felsökande”, menar man.

Den föreslagna definitionen avgränsar onekligen begreppet tillsyn på ett sätt som betonar dess kontrollerande och granskande element. Enligt utredningen kan dock tillsynen fortsättningsvis också vara främjande och förebyggande. Granskningens syfte är att medverka till efterlevnad av reglerna inom den tillsynspliktiga verksamheten och är därmed förebyggande. Brottsförebyggande rådet sammanfattade denna uppfattning i sitt remissvar i formuleringen: ”Kontrollens viktigaste uppgift är att stärka de flesta tillsynsobjekts vilja att följa reglerna.”

Tillsynens arbetsformer påverkar om tillsynen uppfattas som förebyggande och främjande och inte repressiv. I det lagförslag som utredningen diskuterar senare i detta betänkande uttrycks också explicit att tillsynsorganet genom påpekanden skall söka åstadkomma rättelse.

I dagens sektorslagar om tillsyn inkluderas ibland rådgivning och stöd i bestämningen av tillsyn. Så är fallet i bl.a. miljöbalken. Utredningens definition inrymmer inte rådgivning och information till verksamhetsutövarna (de objektsansvariga) inom det tillsynspliktiga området. Men som påpekades redan i delbetänkandet betyder detta inte att rådgivning och information som funktion skulle anses vara ett ineffektivt sätt att påverka efterlevnaden av

vissa lagar. Rådgivning och information kan dock många gånger med fördel överlåtas på andra aktörer än myndigheter.

Självfallet står det statsmakterna fritt att även i fortsättningen lägga uppdrag om rådgivning och information på tillsynsmyndigheterna. Detta får då ske "vid sidan om tillsynen". Ett exempel på detta finns i lagen om skydd mot olyckor. I den har tillsyn avgränsats till de funktioner som ingår i utredningens definition. Kommunerna, som ansvarar för vissa delar av tillsynen, skall därutöver genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra de krav som lagen ställer. Länsstyrelsen skall stödja kommunerna genom rådgivning och information.

Rådgivningsuppdraget kan exempelvis behandlas för sig i regleringsbrevet. Där kan även regeringen anvisa medel om rådgivningen skall vara anslagsfinansierad. Men verksamheten kan även vara avgiftsfinansierad. Eftersom rådgivning och information inte är myndighetsutövning kan myndigheterna själva bestämma om eventuella avgifter för rådgivningen. De disponerar i så fall över inkomsterna från avgifterna. Det är också fullt möjligt att kostnaderna för sådan rådgivning som ansluter till en tillsynsmyndighets tillsynsuppdrag får läggas i underlaget för avgiftsbestämningen för tillsynen. Detta kan ske genom att statsmakternas bemyndigande för avgiftssättningen anger att så skall vara fallet.

Det finns därför inte anledning att befara att definitionen i sig skulle medföra att sådan rådgivning och information som i dag behandlas som en del av tillsynen inom ett tillsynspliktigt område, skulle riskera att minska.

2.3.8 Rättighetslagar, ramlagar och tillsyn som styrmedel i samhällspolitiken

Skillnader i utformningen av den lagstiftning som definierar ett samhälleligt åtagande mot medborgarna, olika verksamhetsutövares skyldigheter eller allmänna skyddsintressen har betydelse för tillsynsmyndigheternas möjligheter att ingripa. Tillsynens relation till rättighetslagar och ramlagar behandlas i detta avsnitt. I nästa avsnitt behandlar utredningen tillsynen i förhållande till diskussionen om eventuella förändringar i tillämpningen av dessa former av lagreglering.

Utredningen diskuterade i sitt delbetänkande skillnaden mellan rättighetslagar å ena sidan och "tillsynslagar", alltså sektorslagar med bestämmelser om hur efterlevnaden skall uppnås bl.a. genom tillsyn, å den andra. En konsekvens av resonemangen är att det har betydelse för tillsynen om en lag utformas som en rättighetslag eller som en mer traditionell "tillsynslag". Den enskildes möjligheter att överklaga ett beslut enligt en rättighetslag är vanligen ett alternativ till de ingripanden genom ett tillsynsorgan som är det normala korrektivet vid överträdelser av en sektorslag med tillsynsbestämmelser. Överklaganden av beslut står då i viss mån som alternativ till tillsyn. Utformningen av lagstiftningen påverkar således enligt utredningens mening därmed avvägningen mellan vad som skall hanteras av tillsynsmyndigheterna genom tillsyns-ingripanden och av domstolarna genom beslut i överklaganden.

Under de senaste tjugofem åren har användningen av rättighetslagstiftning ökat i omfattning. Mot den bakgrunden har Ansvarskommittén i sina tilläggsdirektiv (dir. 2004:93) fått i uppdrag att "övergripande analysera för- och nackdelar med den lagstiftning som ålägger kommuner och landsting att tillhandahålla individuella ekonomiska och sociala rättigheter".

En annan fråga av betydelse för framtidens tillsyn är förekomsten av s.k. ramlagar. Även om begreppet inte kan sägas vara enhetligt torde en ramlag kännetecknas av att den vanligen återspeglar en lagstiftningsteknik som innebär att lagen inte alls eller endast till mindre del innehåller den materiella regleringen av ett visst område. I stället överläts det endera åt regeringen och myndigheter att bestämma det sakliga innehållet i en lag genom utfyllande föreskrifter eller åt rättspraxis att ge lagen ett innehåll. Kännetecknade för en ramlag är vidare att den anger vissa mål som skall uppnås och de principer som skall följas när lagen fylls ut. Många sektorslagar är av ramlagskaraktär; djurskyddslagen och livsmedelslagen brukar anges som exempel.

Utredningen har övervägt om ramlagstiftningstekniken kan innebära problem i förhållande till den definition som utredningen tagit fram. Slutsatsen är att så knappast är fallet om inte lagstiftningen är så öppen att denna – inklusive utfyllande föreskrifter – inte ger vägledning i tillsynsprövningen. Förhållandet är snarare det motsatta. Regeringen konstaterar i tilläggsdirektiven till Ansvarskommittén att ramlagstiftningen ökat i omfattning bl.a. på grund av riksdagens och regeringens behov av ett flexibelt regelsystem. Det finns enligt direktiven en risk att ramlagstiftningen

leder till önskad detaljreglering genom de föreskrifter som statliga myndigheter utfärdar för att precisera ramlagstiftningen. Ansvarskommittén skall mot denna bakgrund ”övergripande analysera för- och nackdelar med myndigheternas normgivning och bedöma behovet av förändringar”.

2.3.9 En öppnare lagreglering kan skapa nya förutsättningar för tillsynen

Utredningens tillsynsbegrepp utgår från att tillsyn är granskning i efterhand. Granskningen skall leda till ett ställningstagande om tillsynsobjektet uppfyller vissa på förhand preciserade krav. Tillsynen resulterar i idealfallet i ett beslut som entydigt gör klart om tillsynsobjektet uppfyller fastställda krav eller ej. Därmed är tillsynsbeslutet i princip ”binärt” – svaret på frågan om verksamheten uppfyller kraven är ja eller nej, eller om tillsynsobjektet är ”rätt eller fel”. Tillsyn förutsätter tydliga normer om vad som är ”rätt eller fel”. Det behövs mätmetoder eller bedömningsgrunder som operationaliserar kraven på ett sådant sätt att det går att avgöra om de uppfylls eller ej.

Denna förutsättning är emellertid inte alltid uppfylld, något som ofta påpekas av dem som är aktiva i tillsynen. En vanlig erfarenhet är därför, att om regelverken inte innehåller tillräckligt tydliga ”måttstockar” så växer det fram en form av gemensam uppfattning inom det aktuella tillsynsorganet om vad som är ”rätt eller fel”. Kriterierna för detta kan vara mer eller mindre explicita, mer eller mindre kodifierade. Ibland verkar de bara ha formen av en icke nedtecknad praxis men har ändå funktionen av ”regler”.

Tillsynen i sig tenderar alltså att generera ”regler” inom områden där lagstiftningen är relativt öppen och myndigheter med föreskriftsrätt valt att avstå från en närmare reglering. Tillsynen kan då driva ”regleringen” inom ett tillsynspliktigt område mot ökad detaljering av det enda skälet att tillsyn annars inte skulle vara praktiskt möjlig. Det vill säga det tillsynspliktiga området skulle annars inte blir tillsynsbart. Det kan dock hända att denna tendens kolliderar med en politiskt bestämd avsikt att de objektsansvariga inom ett visst tillsynspliktigt verksamhetsområde skall ha en betydande handlingsfrihet att utforma tillsynsobjektet efter förhållandena i det enskilda fallet. Strävandena hos tillsynsorganen att göra ett tillsynsobjekt tillsynsbart kan då leda till en inte avsedd

och inte önskad begränsning av handlingsfriheten för de objektsansvariga.

Tillsynen måste därför anpassas till den offentliga regleringen (och avsikterna bakom denna) inom det tillsynspliktiga området. De kriterier som tillämpas i bedömningen av ett tillsynsobjekt måste t.ex. vara konsistenta med den offentliga regleringens detaljeringsgrad. Detta är särskilt viktigt att beakta då ett verksamhetsområde avregleras, dvs. då statsmakterna genom omreglering avsiktligt tar bort detaljregler och öppnar för större anpassning i det enskilda fallet. Om inte sambandet mellan den offentliga regleringens utformning och tillsynens förutsättningar analyseras finns risk att tillsynsorganen genom tillsynen fyller ut regelverk som avsiktligt är tänkta att ge flexibilitet i det enskilda fallet.

Utredningens slutsats blir att den offentliga regleringens utformning inom ett politikområde avgör förutsättningarna att använda tillsyn som styrinstrument (dvs. tillsynsbarheten). Ju mer statsmakterna (eller EU) vill överlåta till aktörerna inom ett politikområde att själva utforma förhållandena inom området, desto mindre blir möjligheterna för tillsynsorganen att ställa precisa krav på tillsynsobjekten och därmed använda de sedvanliga instrumenten inom tillsyn (förelägganden, sanktioner m.m.). Detta gäller oavsett om förhållandena avser en samhällssektor med i huvudsak privata aktörer på en marknad eller en verksamhet som vanligen bedrivs av en kommun eller av staten.

Det finns i samhällsdebatten en strävan att utveckla lagstiftandet så att regelgivandet utformas med beaktande av önskemålen om större flexibilitet samtidigt som kraven på likvärdighet och rätts-säkerhet upprätthålls. Införandet av ramlagstiftning hade till en del detta syfte men erfarenheten visar att resultatet ofta blev att den i och för sig öppna lagstiftningen fylldes ut av en – ibland ganska snårig – flora av förordningar och myndighetsföreskrifter. Det finns dock en ny debatt om enklare regelverk som inte på samma sätt öppnar för kompletterande föreskrifter såsom i ramlagsmodellen. Frågan har fått förnyad aktualitet i takt med att strävandena ökat att skapa större flexibilitet för kommunerna i tillhandahållandet av service till medborgarna utan att därmed göra avkall på kraven på "likvärdighet".

Om, som denna utredning menar, tillsyn skall avgränsas till granskning mot vissa författningsreglerade normer, uppstår ett behov av att klara ut tillsynens förhållande till framtida alternativa

modeller för lagreglering. En utveckling mot större flexibilitet i regelsystemen kan komma att ställa nya krav på tillsynen. En minskad tillsynsbarhet kan aktualisera behovet av alternativa eller kompletterande styr- och kontrollformer. En omreglering av ett samhällsområde kan därför behöva följas av en översyn av tillsynen inom området och rent av aktualisera frågan huruvida tillsyn är en lämplig form för samhällsstyrning inom området.

3 EU och den nationella tillsynen

3.1 Regeringens tilläggsdirektiv, Tillsynsutredningens delbetänkande och remissinstansernas synpunkter

3.1.1 Regeringens tilläggsdirektiv

I regeringens första tilläggsdirektiv till utredningen sägs i fråga om EU:s påverkan på den svenska nationella tillsynen bl.a. följande:

”Som underlag för utredningens andra del skall utredaren även fortsätta sin insamling och bearbetning av material om den statliga tillsynsverksamheten. Särskilt gäller detta den pågående utvecklingen inom EU och dess institutioner samt hur denna påverkar svensk statlig tillsyn. Fortsatt arbete i denna del bör bygga på Statskontorets analyser av Europeiska kommissionens reformpaket från år 2000 med målet att modernisera stora delar av dess administration.”

Regeringen gav den 11 juli 2002 Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera effekter för svensk offentlig förvaltning av Europeiska kommissionens utläggning av verksamheter på förvaltningsorgan inom EU och medlemsstaternas förvaltningar. Enligt uppdraget skulle Statskontorets arbete i den del som avser den svenska statliga tillsynen ske i nära samarbete med Tillsynsutredningen.

Enligt regeringens andra tilläggsdirektiv skall utredningen ”skaffa sig en god inblick i EU:s pågående utveckling inom för utredningen relevanta områden, bl.a. genom att hålla löpande kontakt med Statskontorets utredning”.

Statskontoret har på utredningens uppdrag sammanställt de viktigaste effekterna av EU på den svenska tillsynen. Dessa finns redovisade i Statskontorets rapport¹ (2004/361-5) EU:s påverkan på svensk tillsyn.

¹ www.statskontoret.se – se under publikationer.

Redogörelsen i detta kapitel bygger huvudsakligen på Statskontorets rapport, medan bedömningarna är utredningens egna.

3.1.2 Utredningens delbetänkande

Utredningen behandlade i sitt delbetänkande (avsnitt 3.5) vissa frågor om EU:s påverkan på den svenska nationella tillsynen.

3.1.3 Remissinstansernas synpunkter

Ett fåtal remissinstanser har kommenterat internationaliseringen, alla med anknytning till EU:s påverkan på den nationella tillsynen.

Statskontoret anser bl.a. att tillsynsbegreppet präglas av en språklig förvirring inom EU. Det är angeläget att närmare utreda vad den olika begreppsanvändningen inom EU beror på.

Kustbevakningen instämmer inte i utredningens slutsats att EU-samarbetet inte inneburit några mer avgörande förändringar i fråga om den statliga tillsynens inriktning, omfattning eller former. Särskilt inom två områden, fiskerikontroll och gränskontroll, har kustbevakningens tillsyn och kontroll ändrats och utökats.

Socialstyrelsen saknar en redogörelse för vilka effekter internationaliseringen/EU-medlemskapet har fått/kan förväntas få på tillsynen. EU-medlemskapet styr i dag såväl form som finansiering av tillsynen inom vissa områden.

Finansinspektionen anser att utformningen av statlig tillsyn är ett ansvar på nationell nivå, men den finansiella sektorn påverkas alltmer av EU-samarbetet och strävan till harmonisering mellan länderna. I takt med att medlemsländernas regelverk samordnas kommer tillsynens inriktning, organisation och samarbetsformer att behöva ändras.

Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) menar att det är viktigt att Sverige med kraft driver på för en höjd gemensam skyddsnivå i alla EU:s medlemsstater när det gäller utvecklingen mot en mer sammanhållen tillsyn på anti-diskrimineringsområdet.

3.2 EG-rätten och tillsynen

De svenska tillsynsmyndigheternas arbete har påverkats av Sveriges tillträde till EES-avtalet och medlemskapet i EU. Allt fler av de lagar eller andra författningar som svenska myndigheter har att utöva tillsyn över efterlevnaden av grundar sig på EG-direktiv. Det blir också allt vanligare att svenska myndigheter skall utöva tillsyn över bestämmelser som enbart finns i EG-förordningar.

Inom vissa områden ställer dessutom EG-rätten krav på hur tillsynen skall bedrivas av de nationella myndigheterna. Det mest grundläggande är principerna om fri rörlighet av varor, tjänster, personer respektive kapital. Kring dessa finns både områden där detaljerade EG-regler tillämpas och områden där gemensamma regler saknas. På exempelvis livsmedels-, foder- och veterinär-områdena finns direkt tillämpliga EG-regler om tillsynen. På dessa områden är utrymmet för nationella regler om tillsyn begränsat. På andra områden finns EG-direktiv som ålägger medlemsstaterna att utföra tillsyn, men överlämnar den närmare utformningen av tillsynen till länderna.

Den ökande förekomsten av EG-regler om tillsynens bedrivande minskar successivt utrymmet för nationella regler. Inom områden där detaljerade EG-regler saknas kan medlemsländerna tillämpa nationella regler, under förutsättning att dessa står i överensstämmelse med de grundläggande principerna i EG-fördraget. Även inom områden där gemensamma detaljerade EG-regler saknas, finns dock horisontella regler och principer som påverkar ländernas tillsyn och som omfattar ett stort antal sektorer. Som exempel kan nämnas principen om ömsesidigt erkännande som ställer krav på hur myndigheternas tillsynsarbete utförs.

Utöver traditionell lagstiftning förfogar EU över en rad alternativa instrument, som under vissa förutsättningar kan bli bindande. Det kan handla om sådant som riktlinjer, rekommendationer, mål och standarder. Inte minst i den akademiska litteraturen används ofta begreppet "mjuk lagstiftning" (även mjuk normgivning) som en samlingsbenämning för dessa alternativ.

3.3 Närmare samarbete mellan EU-ländernas tillsynsmyndigheter

3.3.1 Samverkan och samordning mellan nationella tillsynsmyndigheter

Nationella tillsynsmyndigheter samarbetar i allt högre utsträckning med sina motsvarigheter i andra länder, i vad som skulle kunna beskrivas som europeiska tillsynsnätverk. Samarbetet mellan de nationella myndigheterna kan vara mer eller mindre långtgående. Exempel på ett mycket omfattande frivilligt samarbete kan hämtas från miljöområdet där nätverket IMPEL har funnits sedan början av 1990-talet. IMPEL genomför bland annat utbyten där miljöinspektörer från olika länder besöker varandra. Andra liknande frivilliga samarbeten finns på kemikalieområdet (CLEEN).

EG-lagstiftningen ställer t.ex. inom finansmarknads-, produkt-säkerhets-, livsmedels- och djurtransportområdena krav på samarbete mellan berörda tillsynsmyndigheter. Vissa EG-rättsakter innehåller krav på att medlemsstaterna skall bevilja varandra ömsesidigt bistånd i tillämpningen, vilket påverkar tillsynen.

Nationella tillsynsmyndigheter kan ges skyldighet att utföra uppgifter på begäran av myndigheter i andra EU-länder. I många rättsakter finns avsikten att underlätta kontakter mellan tillsynsmyndigheter i olika länder, ofta genom att någon form av samlad nationell kontaktpunkt eller förbindelsekontor skall inrättas. Via dessa kontaktpunkter skall andra medlemsstater och kommissionen snabbt och enkelt kunna utbyta information. Inom ett brett område som varuområdet ställer de horisontella reglerna, vilka bygger på bl.a. principen om ömsesidigt erkännande, stora krav på de nationella tillsynsstrukturerna i form av väl fungerande kommunikationer mellan de berörda nationella myndigheterna. I Sverige kan det inom vissa tillsynsområden innebära att det krävs system för snabbt informationsutbyte mellan ett flertal centrala myndigheter samt alla länsstyrelser och kommuner.

Medlemsstaterna kan som regel välja organisationsform (till exempel i en eller flera myndigheter) för den nationella tillsynen, under förutsättning att den utförda tillsynen uppfyller de krav som ställs. Trots detta ställs på vissa områden krav på samarbete och samordning mellan de nationella tillsynsmyndigheterna som kan återverka på lämpligheten av en viss organisering. Det allt mer långtgående samarbetet mellan EU-ländernas tillsynsmyndigheter

kan i Sverige bli särskilt kännbart på de områden där kommunerna utför tillsynen. Svenska tillsynsmyndigheter kan behöva agera snabbt som svar på begäran från andra medlemsstater, vilket i vissa fall kan vara svårt för kommunerna. Kraven kan också höjas på att kommunerna i sin tillsyn skall kunna tillämpa gällande EG-rätt och hantera tillsyn på andra språk än svenska.

Kraven på samarbete med andra länders myndigheter och krav från EU-myndigheter kan göra det svårare för svenska myndigheter att bestämma hur de skall prioritera sin verksamhet. Är en svensk myndighet skyldig att bistå ett annat lands myndighet genom till exempel en kontroll på plats, vilket anges i direktivet om marknader för finansiella instrument, kan myndigheten som en följd av att dess resurser omdisponerats komma att avstå från att utföra andra kontroller.

3.3.2 Det nya fördraget och administrativt samarbete

Ett effektivt genomförande av EU:s beslut, inklusive en effektiv tillsyn, är beroende av väl fungerande förvaltningar i medlemsstaterna. Det ligger därför i EU-ländernas intresse att alla nationella förvaltningar klarar av att genomföra den gemensamma politiken.

Förvaltningspolitiken inom EU har hittills varit reserverad för medlemsstaterna. Men enligt det nya konstitutionella fördrag som rådet enades om i juni 2004 skall administrativt samarbete bli ett område där Unionen kan genomföra samordnande, kompletterande eller stödjande åtgärder. Enligt en föreslagen artikel skall Unionen få

”stödja medlemsstaternas ansträngningar för att förbättra sin administrativa förmåga att genomföra unionsrätten. Sådana åtgärder får innefatta underlättat utbyte av information och av offentliga tjänstemän samt stöd till utbildningsprogram. Ingen medlemsstat ska vara skyldig att utnyttja sådant stöd.”

Redan i dag är det dock praxis att EU, utan att äga någon direkt uttryckt grund i fördragen, kan påverka medlemsstaternas förvaltningspolitik. Det kan ske genom att institutionella lösningar inkluderas i lagstiftning som behandlar specifika sakområden, till exempel de nationella reglerande myndigheter som föreskrivs i gemenskapsåtgärderna inom telekommunikationsområdet.

3.4 Gemenskapsrättslig kontroll av medlemsstaternas tillsyn

Europeiska kommissionen skall ”övervaka tillämpningen” av fördragen och de övriga rättskällorna i medlemsstaterna. Förutom det rent rättsliga införlivandet av direktiv innebär detta att kommissionen även har möjlighet att följa upp medlemsstaternas tillsyn, genom rapportering och genom inspektioner. Kommissionen kan avge ett s.k. motiverat yttrande till den medlemsstat som inte har uppfyllt sina skyldigheter. Om medlemsstaten inte rättar sig efter yttrandet får kommissionen föra frågan vidare till EG-domstolen. Kommissionens roll som ”övervakare” har inom många områden tagits över av EU-myndigheter.

En EU-myndighet är ett fristående gemenskapsorgan som inrättas genom EU-förordningar och som bedriver olika slags verkställande, samordnande och administrativa verksamheter. Vissa av myndigheterna har också reglerande uppgifter för att säkerställa efterlevnaden av olika säkerhets- och skyddsbestämmelser i EU:s lagstiftning och bidra till en fri rörlighet på den inre marknaden. De fristående EU-myndigheterna skall bidra till en mer effektiv efterlevnad av gemenskapslagstiftningen. Det finns för närvarande 16 EU-myndigheter.

Den påverkan som EU-myndigheter utövar på svensk statlig tillsyn kan förväntas öka i framtiden. Antalet EU-myndigheter växer stadigt. Den statliga tillsynen kan påverkas av EU-myndigheter genom att den blir föremål för inspektioner och kontroll. Det innebär även en förändring för de objektsansvariga, som kan få besök av inspektörer både från nationella myndigheter och EU-institutioner.

Många svenska tillsynsmyndigheter blir på olika sätt involverade i EU-myndigheternas verksamheter. Deltagandet kan vara av frivillig karaktär när svenska myndigheter tar på sig arbetsuppgifter för gemenskapens räkning, men i en del fall handlar det också om direkta skyldigheter. I egenskap av behörigt svenskt organ skall till exempel Livsmedelsverket ha ett nära samarbete med den Europeiska myndigheten för säkra livsmedel (EFSA).

Fallstudier som Statskontoret har genomfört visar att EU-myndigheter på ett genomgripande sätt har påverkat de studerade svenska myndigheternas verksamhet och interna arbetssätt. Att svenska myndigheter blir delar av europeiska nätverk innebär att de får en ökad arbetsbelastning. Statskontoret har tidigare påpekat att

svenska myndigheters kostnader i samband med förpliktelser gentemot EU-myndigheter inte täcks fullt ut av gemenskapen. En risk med det utökade samarbetet är enligt Statskontoret därför att det kan fungera kostnadsdrivande på den svenska statsbudgeten.

3.5 Exempel på gemenskapslagstiftning som återverkar på den svenska tillsynen

De nationella myndigheternas tillsynsarbete påverkas i olika utsträckning av medlemskapet i EU. Här följer några exempel på områden där tillsynsstrukturen bestäms eller påverkas av vad som följer av EG-rätten.

3.5.1 Kontrollförordningen

I den s.k. kontrollförordningen² finns, i vissa avseenden, förhållandevis detaljerade bestämmelser om hur tillsynen skall bedrivas i medlemsstaterna. Som exempel kan nämnas att förordningen ställer krav på vilken utbildning tillsynspersonalen skall ha. Förordningen innehåller även en definition av begreppet kontroll. I förordningen ställs det vidare krav på medlemsstaterna att utarbeta fleråriga kontrollplaner som regelbundet skall uppdateras och sändas till kommissionen. Kommissionens inspektionsverksamhet skall inriktas på revision av medlemsstaternas tillsyn i förhållande till kontrollplanen.

3.5.2 Nya metoden

Sedan mitten av 1980-talet har EU använt sig av en ny lagstiftningsteknik, den så kallade nya metoden ("new approach") för att harmonisera medlemsländernas hälso- och säkerhetskrav på produkter. Ett 25-tal direktiv enligt den nya metoden har antagits och gäller bl.a. leksaker, tryckkärl, maskiner och medicintekniska produkter. Direktiven anger bara de grundläggande säkerhetskrav som en produkt måste uppfylla för att få röra sig på den gemensamma marknaden.

² Förordning (EG) nr. 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd (EUT L165, 30.4.2004).

En huvudprincip enligt den nya metoden är att tillverkare och importörer själva skall konstatera att produkter uppfyller ställda krav, och endast i specifika fall skall oberoende kontrollorgan involveras. Detta har ändrat förutsättningarna för den nationella tillsynen, då myndigheternas tillsyn av produkterna sker först när de redan befinner sig på marknaden. Myndigheternas tillsynsarbete har således flyttats från fasen före marknadstillträde till när produkten satts på marknaden, s.k. marknadskontroll.

Medlemsstaterna har en skyldighet att utse eller inrätta myndigheter som skall ansvara för marknadskontrollen. Hur myndigheterna organiseras är däremot medlemsstaternas eget ansvar. Marknadskontrollen i Sverige har nyligen behandlats i Marknadskontrollutredningens betänkande (SOU 2004:57) Tillsyn för säkra varor och öppna marknader.

Kommissionen har i många sammanhang uttalat sig i positiva ordalag om den nya metodens förtjänster, men har inte varit helt nöjd med hur direktiven genomförts. Därför presenterade kommissionen i maj 2003 ett meddelande med förslag till hur genomförandet skall förbättras. Kommissionen föreslår ett horisontellt basdirektiv som skall stärka metoden, och precisera kraven på marknadskontroll och administrativt samarbete.

3.5.3 Det nya allmänna produktsäkerhetsdirektivet

Det nya allmänna produktsäkerhetsdirektivet³ skärper i fråga om tillsyn bestämmelserna i det tidigare direktivet på området. Direktivet ställer omfattande krav på en systematisk och effektiv marknadskontroll i medlemsstaterna. Tillsynsmyndigheterna skall tillse att bara säkra produkter säljs och de skall även ha befogenhet att ingripa mot farliga produkter. Tillsynsmyndigheterna skall kunna agera snabbare och ha ett nära samarbete med näringsidkare samt med nationella myndigheter och med myndigheter i andra EU-länder.

Direktivet har, efter förslag i propositionen (2003/04:121) Ny produktsäkerhetslag, implementerats i en ny lag.

³ Direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet.

3.5.4 Förslag till tjänstedirektiv

Även i kommissionens förslag till tjänstedirektiv finns krav på samarbete. Tjänstedirektivet är tänkt att skapa en rättslig ram för hela den europeiska tjänstemarknaden genom ett horisontellt direktiv, dvs. det berör många sektorer samtidigt och kan därför komma påverka ett stort antal tillsynsområden.

Förslaget behandlas för närvarande och under processen kommer direktivets innehåll troligen att förändras och förtydligas, eftersom mycket i förslaget i dag kan tolkas på olika sätt. Det går därför inte att förutsäga exakt vilka konsekvenser ett tjänstedirektiv kommer att få för svensk tillsyn, men vissa troliga följder går att se redan nu. Svenska tillsynsmyndigheter kommer att behöva samarbeta mer med sina motsvarigheter i andra EU-länder. Kompetens inom EG-rätt och språkkunskaper kan också visa sig bli viktigare för svenska myndigheter.

I förslaget till tjänstedirektiv finns även ett särskilt kapitel som behandlar principer för hur det administrativa samarbetet mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter skall ske vid bl.a. tillsyn över tjänsteleverantörer som erbjuder sina tjänster i andra medlemsstater.

En reglering av den europeiska tjänstemarknaden kommer, oavsett närmare utformning, att ställa högre krav på att medlemsstaternas myndigheter verkligen kan tillämpa gällande EG-rätt.

3.6 Kommunernas tillsyn och EU

EU-medlemskapet har vid flera tillfällen använts som motiv för förslag om att stärka de inhemska centrala myndigheternas ställning inom tillsynen.

Det kommunala ansvaret för viss tillsyn har blivit mer problematiskt genom medlemskapet i EU. Inget tycks dock peka på att Sverige på grund av formella krav i EG-rätten eller från EU:s institutioner behöver överföra all tillsyn till staten. Viss anpassning från svensk sida kan däremot enligt utredningens bedömning krävas på grund av krav från EU eftersom det är svenska staten som ställs till svars för Sveriges tillämpning av EG-rätten och staten därför bör ha tillräckliga möjligheter att styra kommunernas tillsynsverksamhet. Vissa EG-rättsliga krav på tillsyn kan vara svåra

för kommunerna att klara av, åtminstone utan ytterligare stöd eller resurser.

På vissa områden kan det dessutom krävas en mer formell anpassning. Detta gäller de områden där EG-rätten ställer krav på att kontroll skall utföras av en central behörig myndighet eller av de myndigheter som behörigheten har delegerats till. Detta har i vissa fall tolkats så att tillsyn och kontroll inte skulle kunna utföras av kommunerna. Utredningen menar att under förutsättning att det är en tillsynsansvarig myndighet som delegerar uppgiften till kommunerna föreligger inget hinder, eftersom det i direktiv med detta krav inte anges vilken förvaltningsnivå myndigheterna som mottar delegationen skall finnas på. Men för det fall den lagliga grunden för kommuners tillsyn är direkt ålagd i sektorslagen, dvs. någon central myndighet har inte delegerat behörigheten att utöva operativ tillsyn till kommunen, har diskuterats möjligheten av att Sverige inte har formellt helt införlivat ett sådant direktiv.

Inom all tillsyn som utförs av kommunerna enligt uppdrag direkt i lag ingår de i någon form av hierarki där också ett eller flera statliga organ ingår (med anordnade av visst automatspel som det enda undantaget). Det finns alltså inom varje område för tillsyn en statlig myndighet som har utpekats eller som skulle kunna utpekas som nationellt ansvarig myndighet med möjlighet att med olika medel se till att kommunernas tillsyn är enhetlig och effektiv. De centrala tillsynsmyndigheternas möjligheter att styra kommunerna skiljer sig dock mellan olika områden. I vissa fall har myndigheten föreskriftsrätt gentemot kommunerna, men i de flesta fall inte. Bristande möjligheter att styra kommunerna gör att det är svårt för staten att garantera att viss tillsyn utförs på det sätt som Sverige som EU-medlem har åtagit sig. Ett exempel på tillsyn som Sverige har fått kritik för bristande tillämpning av EG-rättens krav på tillsyn är inom livsmedel och djurskydd. I förslagen i departementspromemorian (Ds 2004:11) Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn föreslås därför ökade möjligheter för staten att ingripa mot kommuner med bristande tillsyn.

Viss tillsyn som i dag utförs av kommunerna kan, liksom på varuområdet redan i dag, komma att påverkas av ett framtida tjänstedirektiv. Detta kommer att innebära höjda krav på att kommunala inspektörer skall kunna tillämpa EG-rätt, kommunicera både skriftligt och muntligt även med tjänsteutövare som inte kan svenska språket och hålla kontakter med tillsynsmyndigheter i andra EU-länder via en nationell kontaktpunkt.

3.7 Ett snävare svenskt tillsynsbegrepp och EU

Utredningen har, som redovisats i avsnitt 2.3.1, funnit att tillsyn skall ges en snävare definition än den som används i dag. Den föreslagna definitionen blir vägledande för vad som i svensk lagstiftning benämns tillsyn.

Som tidigare konstaterats ställer EG-rätten inom många områden krav på hur tillsynen skall bedrivas av medlemsstaterna. EG-regleringen innefattar i vissa fall även en definition av begreppet tillsyn eller av motsvarande begrepp. En sådan definition gäller före en svensk definition. En bristande överensstämmelse mellan en EG-rättslig definition och den nationella definitionen kan därför leda till att det generella svenska tillsynsbegreppet inte kan användas inom den aktuella sektorn.

På samma sätt som det i Sverige har funnits en otydlighet kring begreppet tillsyn kan en viss otydlighet finnas i EG-rätten. Inom EU ökar den begreppsmässiga otydligheten av att ord översätts på skilda sätt i olika dokument. Användningen av skilda begrepp i rättsakter kan leda till juridiska oklarheter eftersom EU:s alla språk är likvärdiga inom EG-rätten. Genomförandet och tillämpningen kan då komma att skilja sig åt mellan medlemsstaterna.

Standarder har länge använts i normgivning och kan ses som ett exempel på mjuk lagstiftning. Direktiven enligt den s.k. nya metoden har inneburit en ökad tillämpning av standarder, som anger tekniska lösningar på de övergripande hälso- och säkerhetskrav som direktiven anger. Utifrån utredningens definition är det emellertid endast relevant att tala om tillsyn enligt standarder när dessa presumeras att uppfylla krav i lagstiftningen är uppfyllda. I övrigt är s.k. mjuk lagstiftning inte tillsynsbar enligt den definition av tillsyn som utredningen har redovisat, eftersom den inte har sin utgångspunkt i bindande föreskrifter av olika slag.

I sammanfattning kan konstateras att EG-rätten innehåller både horisontella principer och detaljerade regler som i olika grad påverkar eller bestämmer den nationella tillsynsstrukturen och den nationella regleringsutrymmet. Eftersom EG-rätten har företräde framför nationell rätt innebär detta att medlemsländernas möjligheter att tillämpa nationella regler är begränsade inom de områden där harmoniserade EG-regler gäller.

4 Finansiering av offentlig tillsyn

4.1 Regeringens tilläggsdirektiv, Tillsynsutredningens delbetänkande och remissinstansernas synpunkter

4.1.1 Regeringens tilläggsdirektiv

I regeringens tilläggsdirektiv till utredningen sägs i fråga om tillsynens finansiering följande:

”Avgifter eller finansiering genom förvaltningsanslag är de två huvudsakliga formerna för finansiering av den statliga tillsynen. Principerna för den ena eller den andra finansieringsformen är oklara och även relativt närliggande verksamhetsområden kan uppvisa olika lösningar. Även olika tillsynsområden inom samma myndighet kan ha olika former av finansiering. De avgifter som inom vissa sektorer och i viss utsträckning finansierar tillsynsverksamheten är s.k. offentligrättsliga avgifter. Detta innebär att avgifterna är tvingande för samtliga tillsynsobjekt/objektsansvariga enligt en viss lag. Beslut om offentligrättsliga avgifter fattas av riksdagen. Normalt sker detta i samma lag som reglerar tillsynen. De stora variationerna mellan de nuvarande finansieringsformerna är inte tillfredsställande varför konsekvenserna för verksamheten vid olika former av finansiering behöver analyseras.”

Enligt tilläggsdirektiven skall utredningen:

”... analysera den statliga tillsynsverksamhetens finansiering och de olikheter i fråga om finansiell styrning som råder. Utredaren skall lämna förslag till principer för hur den statliga tillsynsverksamheten bör finansieras. Finansieringsprinciperna skall vara utformade så att de ger incitament till en effektiv och ändamålsenlig tillsyn som inte ger upphov till jäv.”

Tillsynsutredningen har givit i uppdrag åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att utreda frågor om finansiering av tillsyn. ESV har avrapporterat uppdraget i rapporten¹ Finansiering av tillsyn – rapport

¹ ESV 2004:16. www.esv.se - se under Publikationer.

till Tillsynsutredningen. Redovisning och slutsatser i detta kapitel bygger i allt väsentligt på denna rapport.

4.1.2 Utredningens delbetänkande

I delbetänkandet (avsnitten 5.5, 5.6 och 5.8.3) redovisar utredningen vissa uppgifter och slutsatser om tillsynens kostnader och finansiering.

Utredningens slutsatser gäller främst att det saknas en samlad redovisning av hur mycket den statliga tillsynen kostar. Inte heller finns några tydliga principer för inom vilka områden avgifter skall tas ut respektive inte tas ut eller för hur eventuella avgifter skall utformas och i vilken utsträckning avgiftsinkomsterna skall disponeras. Det finns enligt utredningens mening starka skäl att överväga mer enhetliga former för redovisning och finansiering av den statliga tillsynen.

4.1.3 Remissinstansernas synpunkter

Närmare en femtedel av remissinstanserna tar upp frågor om tillsynens finansiering. Flera remissinstanser förordar ett fortsatt utredningsarbete. Remissinstanser har också förespråkat att utredningen i sitt fortsatta arbete närmare analyserar statsfinansiella krav, rättssäkerhets- och rättvisekrav samt hur avgifter och sanktioner kan samverka till en bra incitamentsstruktur.

Arbetsmiljöverket (AV) stöder utredningens tankar under förutsättning att det rör sig om kollektiva finansieringsformer. Skulle det däremot röra sig om avgifter vilka endast belastar de tillsynsobjekt som faktiskt blir föremål för tillsyn har AV följande invändningar:

- AV inspekterar årligen cirka 20 000 av landets cirka 300 000 arbetsställen. Vissa inspekteras av nödvändighet flera gånger per år, andra regelbundet med vissa års mellanrum och ytterligare andra kanske inte inspekteras alls. Avgiftssystemet riskerar därför att upplevas som orättvist.
- Det finns risk att inspektören, utifrån tillsynsmyndighetens mål och prioriteringar, levererar fel produkt. Inspektörens oberoende ställning äventyras genom att inspektören mer eller

mindre omedvetet försöker ge något för de pengar inspektionen kostar.

- En avgiftsbeläggning kan också leda till att inspektioner som ger de högsta intäkterna prioriteras framför de inspektioner som har de största olycksfall- och hälsoriskerna.
- Samspelet mellan AV och arbetsställets skyddsombud skulle försvåras. Särskilt i tider av ekonomisk tillbakagång är det AV:s erfarenhet att det sker en minskad benägenhet att påtala arbetsmiljöbrister inom det egna arbetsstället. En avgiftsbeläggning riskerar att verka i samma riktning.

Enligt *Ekonomistyrningsverket* är ofta huvudfrågan vid finansiering av tillsyn hur den kan finansieras med avgifter på ett sätt som är förenligt med regeringsformens förarbeten och i övrigt lämpligt i det specifika fallet. Om tillsynsbegreppet i statsförvaltningen snävas in jämfört med dagens definitioner påverkar detta även finansieringen. De bemyndiganden för avgiftsfinansiering som för närvarande finns för tillsyn måste omformuleras om avgifterna även skall täcka kostnader för t.ex. normering och överblicksarbete. I annat fall måste de arbetsuppgifter som exkluderas i det snävare begreppet tillsyn, till skillnad mot i dag, skattefinansieras.

Fastighetsmäklarnämnden anser att statlig tillsyn bör finansieras med anslag och inte med direkta avgifter. Myndigheten behöver då inte riskera att bli misstänkt för att sätta ekonomiska intressen före syftet med verksamheten. Dessutom behöver myndigheten kunna förutse tillgängliga resurser på ett par års sikt för att kunna bedriva en effektiv tillsyn. Den uppnås bättre med resurstilldelning med anslag än med avgifter (per mäklare) som disponeras av myndigheten eftersom kostnaderna inte enbart varierar beroende på antalet registrerade mäklare. Enhetliga former för redovisning av kostnader för tillsyn önskvärt, men det torde vara omöjligt med hänsyn till variationen av innehållet i och formerna för tillsyn.

Finansinspektionen anser att dagens system för anslagsfinansiering och fastställande av tillsynsavgifter för olika typer av tillsynsobjekt är svårt att överblicka. Vidare har berörda myndigheter begränsade möjligheter att planera och anpassa sina verksamheter på längre sikt än enstaka budgetår.

Statens folkhälsoinstitut anser att frågan om tillsynens finansiering bör utredas vidare. Som exempel anges att tillsynsbesök enligt tobakslagen inte medger rätt att ta ut avgift medan i princip motsvarande besök enligt miljöbalken kan avgiftsfinansieras.

Som liten myndighet betungas *Inspektionen för strategiska produkter* av en stor administration för fastställande av avgifter. Vidare uppger inspektionen att avgifterna uppfattas som orättvisa av tillsynsobjekten.

Järnvägsinspektionen/Banverket anser att det aldrig får uppfattas som att tillsynen styrs av var man lättast får medel för sin verksamhet.

Konsumentverket/KO anser att en tydlig koppling mellan tillsynens omfattning/inriktning och avgifterna inom ett visst tillsynsområde är önskvärd. Följaktligen är det önskvärt med statsmakternas ställningstagande till det utredningen framhåller i kapitel 8. I fråga om finansiering anser verket att statsmakterna bestämmer tillsynens finansiering.

Kustbevakningen förordar, med hänsyn till saklighet och opartiskhet, en strikt statlig finansiering av den statliga tillsynen. Detta innebär att tillsynsobjekten inte skall finansiera tillsynen med avgifter.

Landstingsförbundet och *Svenska Kommunförbundet* framhåller att den kommunalt utövade tillsynen skall vara helt avgiftsfinansierad.

Luftfartsinspektionen/Luftfartsverket instämmer i utredningens slutsatser om mer enhetliga former för finansiering av den statliga tillsynen, men att de olika tillsynsområdena har skilda förutsättningar, varför det bör vara fråga om att fastslå vissa principer.

Länsstyrelsen i Södermanlands län påpekar bl.a. att det är angeläget med ett system där statsmakterna tydligare formulerar vilken tillsyn som bör prioriteras och vilken omfattning den bör ha.

Länsstyrelsen i Värmlands län anser att timdebitering, vilken bl.a. tillämpas vid tillsyn av miljöbalkens bestämmelser om vattenverksamhet, är förkastlig.

Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning avstyrker förslag om avgiftsbeläggning av statlig tillsyn, särskilt inom utbildningsområdet.

Naturvårdsverket påpekar att bemyndigandena för avgiftsuttag behöver förändras om definitionen på tillsyn exkluderar andra viktiga funktioner som i dag ingår i begreppet. Naturvårdsverket redovisar även problem med avgiftsfinansiering:

”Finns det få eller mest små objekt riskerar avgifterna att bli höga. Avgifterna har också viss styrande effekt på tillsynen så att den bedrivs mot dem som betalar mest i stället för mot dem som skulle behöva bli

tillsedda” (se Statskontorets rapport 1994:24² och RRV:s rapport F 1993:7³).

Vidare tar verket upp frågan om de resurser vilka avsatts av stat och kommun för tillsyn verkligen fullt ut används till detta ändamål. Det är brister i verksamhetens koppling till finansieringen, vilket förekommer i både stat och kommun. En viktig fråga i det fortsatta utredningsarbetet är enligt verket att penetrera problemen kring finansieringen av tillsyn, styrningen av resurserna för den och hur tillsynen bäst skall följas upp och föreslå åtgärder för detta.

Näringslivets nämnd för regelgranskning har påpekat att tillsynsavgifter inte får leda till snedvriden konkurrens mellan olika tillsynsobjekt. Stora variationer i finansieringsformerna leder inte bara till en försvagning av tillsynens ställning utan påverkar främst objekten som skall betala avgifterna. Ett system där likabehandling är självklar, konkurrensfrågorna och konsekvenserna för tillsynsobjekten är utredda stärker tillsynens roll och organisationernas förtroende för denna.

Riksarkivet anser att det finns starka skäl för att överväga mer enhetliga former för redovisning och finansiering. Man bör också specificera vilka moment i tillsynsarbetet som är mest lämpliga att avgiftsbelägga.

Socialstyrelsen ifrågasätter realismen i att finna en generell form för finansiering för olika typer av tillsynsuppdrag. För myndighetens tillsyn är avgiftsfinansiering inte lämplig. Risken är uppenbar att en sådan finansiering kan påverka myndighetens trovärdighet och oberoende.

Statskontoret anser att tillsynens finansiering är ofullständigt belyst. För att samordna tillsynsinsatser, för effektivitet och effekternas skull, kan man t.ex. i regleringsbrevens öppna möjligheter för myndigheterna att betala varandra eller sammanföra resurser för gemensamma insatser. Statskontoret anser att avgifterna i det fortsatta arbetet bör analyseras med utgångspunkt i statsfinansiella krav, rättssäkerhets- och rättvisekrav, samt hur avgifter och sanktioner kan samverka till en bra incitaments-

² Av rapporten (s. 52) framgår angående tillsyn över miljöfarlig verksamhet att: ”Det föreligger problem med avgiftsfinansieringen för tillsynen eftersom det finns stora skillnader mellan kommunala taxor. Detta har lett till att många kommunala avgiftsbeslut överklagas. Taxekonstruktionen medför dessutom risk för ’felaktiga’ prioriteringar för kontroll av tillsynsobjekt.”

³ Av rapporten (s. 32) framgår att: ”Vissa intervjuade vid kommuner som RRV besökt framhåller att avgiftssystemet leder till att kommunernas tillsynsverksamhet inriktas mot råd och stöd till de företag som betalar högst avgifter.”

struktur. Vid statlig tillsyn och när avgifterna är offentligrättsligt reglerade är det en rimlig grundprincip att statens organ fastställer taxor även när tillsynsuppgifterna delegerats till kommunerna. Vidare bör t.ex. utformningen av avgifter inte skilja sig åt beroende på om tillsynsobjektet har en privaträttslig eller offentligrättslig associationsform. Utredningen bör därför föreslå principer för tillsynens utformning, t.ex. vad gäller avgifter.

4.2 Nuläge

I detta avsnitt beskrivs tillsynens kostnader och finansiering utifrån uppgifter från utredningens delbetänkande samt beräkningar och underlag från ESV. Det bör noteras att samtliga uppgifter i avsnittet utgör skattningar av kostnader och intäkter.

4.2.1 Kostnader och intäkter

I delbetänkandet beräknade utredningen att kostnaderna för den offentliga tillsynen år 2000 sammantaget uppgick till 4,2 miljarder kronor. De statliga tillsynsorganens kostnader uppskattades till 2,3 miljarder kronor och den kommunala tillsynens kostnader till 1,9 miljarder kronor. Sammantaget uppskattades tillsynen till drygt 50 procent finansieras genom avgifter. Eftersom begreppet tillsyn inte används på samma sätt av alla myndigheter blir med nödvändighet dessa skattningar osäkra. Dessutom särredovisas inte alltid myndigheternas tillsyn, vilket innebär att t.ex. kostnader och förekommande avgiftsintäkter också måste uppskattas.

Tillsynen finansieras med skatter, dvs. anslag till myndigheter, eller med avgifter som tas ut av tillsynsobjekten. Två tredjedelar av de statliga centrala tillsynsmyndigheterna tar ut någon form av avgift för hela eller delar av sin tillsyn. Detta gäller exempelvis Finansinspektionen, Elsäkerhetsverket, Läkemedelsverket samt Post- och telestyrelsen. Exempel på den tredjedel av de centrala myndigheterna vilka inte till någon del finansierar sin tillsyn genom avgifter, och därmed är helt skattefinansierade, är Boverket, Högskoleverket, Järnvägsinspektionen/Banverket, Riksarkivet, Konkurrensverket och Statens skolverk.

ESV genomför årligen en undersökning om samtliga statliga myndigheters avgiftsintäkter⁴. Av denna framgår inte hur stor del av avgifterna som är hänförliga till tillsyn, men utifrån underlaget till undersökningen har ESV uppskattat tillsynsavgifternas omfattning. Avgifter för tillståndsprovning eller motsvarande har inte inkluderats. ESV:s uppskattning tyder på att de statliga myndigheternas årliga avgiftsintäkter för tillsyn uppgår till 1,2 miljarder kronor baserat på uppgifter för år 2002.

I utredningens delbetänkande uppskattades att kostnaderna för de statliga myndigheternas tillsynsverksamhet till omkring 75 procent finansieras genom avgifter. I denna andel inkluderades den del av arbetsgivaravgifterna som avser insatser på arbetsmiljöområdet. Exkluderas denna del av arbetsgivaravgiften uppgår den beräknade andelen till i storleksordningen 60 procent. Detta innebär att såväl delbetänkandets som ESV:s beräkning leder till att den statliga tillsynen till omkring 60 procent är avgiftsfinansierad och till 40 procent är anslagsfinansierad.

De kommunala myndigheternas tillsynsverksamheter uppskattades i utredningens delbetänkande att till mellan 25 och 35 procent finansieras genom avgifter. De sammanlagda kostnaderna för de kommunala tillsynsverksamheterna uppskattades i utredningens delbetänkande (avsnitt 5.5) till knappt två miljarder kronor. En mer aktuell uppskattning skulle sannolikt landa vid drygt två och halv miljarder kronor. Det främsta skälet till att justera upp beloppet är den snabba volymökning som skett under de senaste åren inom främst miljötillsynen. Enligt Svenska Kommunförbundet ökade kommunernas nettokostnader (löpande priser) för myndighetsutövning (vilken även innefattar tillståndsprovning) inom miljö- och hälsoområdet med 35 procent mellan år 1999 och 2002.

4.2.2 Finansiella styrformer

Med styrformer avses här att en myndighet med avgiftsbelagd tillsyn medges rätt att besluta om avgifternas storlek respektive att disponera avgiftsintäkterna eller att dessa beslut fattas av regeringen eller, i undantagsfall, av riksdagen.

För att en myndighet skall få besluta om avgifternas storlek eller disponera avgiftsintäkterna krävs att statsmakterna har medgivit det. Vem som skall besluta om avgifternas storlek bör ses i relation

⁴ Avgifter 2002, ESV 2003:15.

till rätten att disponera offentligrättsliga avgiftsintäkter. Följande modeller finns för tillsynsavgifter.

1. Myndigheten får *inte* besluta om avgifternas storlek och *inte* heller disponera intäkterna.
2. Myndigheten får *inte* besluta om avgiften men disponera intäkterna.
3. Myndigheten får besluta om avgiften men *inte* disponera intäkterna.
4. Myndigheten får besluta om avgiften och disponera intäkterna.

I samtliga fyra modeller är det viktigt att avgifterna är satta utifrån det av statsmakterna beslutade ekonomiska målet. I annat fall kan det exempelvis finnas risk för att företag drabbas av oskäligen avgifter. Myndigheternas incitament att ompröva avgifterna varierar beroende på modell.

Modellerna 1 och 3 är utformade i enlighet med den s.k. brutto-redovisningsprincipen vilken redovisades av regeringen i 1992 års budgetproposition. Principen innebär att riksdagen, i syfte att skapa en bättre och mer transparent överblick över de statliga verksamheterna, skall styra finansieringen genom att inkomster och utgifter redovisas brutto på statsbudgeten. Riksdagen får då möjlighet att pröva anslagstilldelningen och kan på så sätt varje år ta ställning till vilken omfattning en viss verksamhet skall ha. Enligt riksdagen bör stor försiktighet iakttas med nya undantag från huvudregeln, och i de fall sådana förekommer bör åtgärderna vara välmotiverade. Huvudprincipen har på senare tid även framhållits av riksdagens finansutskott⁵.

I modellerna 2 och 4 kan myndigheten, eftersom den disponerar avgiftsintäkterna, påverka verksamhetens omfattning. Detta är tydligast i modell 4 men även i modell 2 kan myndigheten, om någon form av att tidtaxa tillämpas, påverka intäkternas storlek.

Med hänsyn till att statsmakterna inte generellt ställer krav på särredovisning av tillsynsavgifter är det svårt att med någon precision ange omfattningen av olika finansiella styrformer. ESV gör följande bedömningar avseende avgiftsfinansierad tillsyn. Indelningen görs med utgångspunkt i de fyra modellerna samt utifrån den värdemässiga omfattningen av avgiftsfinansierad tillsyn.

⁵ Bet. 2003/04:FiU02.

- Det är vanligt att myndigheten varken får besluta om tillsynsavgiftens storlek eller disponera intäkterna (modell 1). I dessa fall beslutar vanligen regeringen om avgifternas storlek. Exempel på myndigheter med denna styrform är Elsäkerhetsverket, Finansinspektionen och Statens kärnkraftsinspektion.
- Att myndigheten beslutar om såväl avgiftens storlek som disponerar intäkterna förekommer för en stor andel av de sammantagna tillsynsavgifterna (modell 4). Även om rätten att besluta om avgifternas storlek delegerats till myndigheten kan dock regeringen ha angivit vissa restriktioner, vilket gäller för t.ex. Luftfartsinspektionen/Luftfartsverket⁶ samt delar av Post- och telestyrelsen (PTS)⁷. Restriktionerna kan innebära att regeringen, även om myndigheten beslutar om de enskilda avgifternas storlek, har angivit tak för enskilda avgifter eller näringsgrenar. Avgiftsnivåerna kan även knytas till utvecklingen av vissa index. Andra myndigheter som själva beslutar om avgiftens storlek och disponerar intäkterna är Statens jordbruksverk och Livsmedelsverket.
- Det är däremot ovanligt att myndigheten inte får besluta om avgiftens storlek, men däremot disponera avgiftsintäkterna (modell 2). Denna styrform gäller för Läke-medelsverket.
- Det är likaså ovanligt att myndigheten beslutar om avgiftens storlek, men inte disponerar intäkterna (modell 3). Endast ett fåtal exempel förekommer, nämligen Inspektionen för strategiska produkter, Statens räddningsverks⁸ verksamhet med brandfarliga och explosiva varor samt vissa delar av verksamheten inom PTS.

ESV bedömer att regeringen beslutar om avgiftsnivån för 60 procent av de tillsynsavgifter som statliga myndigheter tar ut och att myndigheterna beslutar om avgiftsnivån för resterande 40 procent. ESV:s bedömning av hur stor del av avgiftsintäkterna från tillsyn som disponeras av myndigheterna respektive redovisas mot inkomsttitel tyder på att omkring hälften av intäkterna disponeras.

⁶ Luftfartsinspektionens verksamhet finansieras i princip av de avgiftsintäkter som tas ut av affärsverket Luftfartsverket. Vissa prisrestriktioner gäller för affärsverket.

⁷ PTS får inom ramen för ett maximalt totalbelopp för avgiftsuttag bestämma avgifternas storlek för respektive objekt.

⁸ Avgifterna framgår av myndighetens föreskrifter.

Även om uppgifterna är osäkra kan slutsatsen dras att det är stora volymer avgiftsintäkter som hanteras på myndighetsnivå.

4.2.3 Särskilt om kommunal tillsynsverksamhet

För tjänster eller nyttigheter vilka kommunerna enligt lag är skyldiga att tillhandahålla, som t.ex. tillsyn, får avgifter bara tas ut om det finns ett bemyndigande i sektorslag, som i 27 kap. 1 § miljöbalken där det föreskrivs att kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om avgifter för en kommunal myndighets verksamhet med prövning och tillsyn. Andra exempel på bemyndiganden för en kommun att ta ut avgifter i samband med tillsyn finns i djurskyddslagen och strålskyddslagen. Däremot saknas sådana bemyndiganden i skollagen och socialtjänstlagen.

Vanligen reglerar inte bemyndigandet i sektorsförfattningarna vare sig principer eller närmare regler om avgiftsuttagen. Varje enskild kommun beslutar därför om ekonomiskt mål och utformning av avgifterna för sin tillsyn. Enligt kommunallagens allmänna principer får dock inte avgiftsintäkterna vara högre än vad som svarar mot kommunens kostnader för den tjänst som tillhandahålls (självkostnaden). Vid utformningen av avgiftsuttagen måste kommunen även beakta den s.k. likställighetsprincipen. Den innebär att en kommun skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Inom vissa tillsynsområden finns rekommendationer om avgiftsuttag vilka inte är tvingande för kommunerna. De avser t.ex. allmän ambitionsinriktning för avgifters kostnadstäckningsgrad⁹ inom miljöbalkens område eller utgörs av förslag och andra rekommendationer om avgiftskonstruktioner från Svenska Kommunförbundet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att varje enskild kommun, för huvuddelen av den bedrivna tillsynen, beslutar om en avvägning mellan hur stor del som skall finansieras med skatt respektive med avgift. Detta innebär att kommunfullmäktige beslutar dels om tillsynens ekonomiska mål, dels om hur avgifterna skall utformas. Detta leder till att finansieringen av tillsynen i landets 290 kommuner varierar.

⁹ ”Regeringen vill understryka vikten av att myndigheternas verksamhet i möjligaste mån avgiftsfinansieras. Tillsynen över hela miljöbalkens område bör som i dag som huvudprincip vara avgiftsfinansierad”, prop. 1997/98:45 del 1 s. 516.

Inom livsmedelsområdet tillämpas en annan finansieringsmodell. Livsmedelsverket bestämmer avgiftens storlek genom att meddela föreskrifter om exempelvis vilka avgiftsgrupper som skall gälla för respektive tillsynsverksamhet m.m. Kommunen bestämmer dock vilken avgift som enligt föreskrifterna skall betalas för varje avgiftspliktig verksamhet. Kommunens beslut om tillämplig avgiftsklass skall grundas på närmast föregående års förhållanden¹⁰. De årliga avgifterna är utformade som högsta tillåtna årskostnad för olika kategorier av livsmedelsanläggningar. Inom respektive kategori baseras avgiftens storlek på antal sysselsatta personer.

Kommunen skall betala in 15 procent av de årliga tillsynsavgifterna till Livsmedelsverket. Kommunernas sammanlagda inbetalning till Livsmedelsverket uppgick år 2002 till cirka 15 miljoner kronor. Det innebär att de årliga tillsynsavgifterna som kommunerna tar ut uppgår till cirka 100 miljoner kronor. Restande 85 procent av de årliga avgifterna används av kommunerna för att finansiera tillsynen.

Inom de områden kommunerna bedriver tillsyn gäller enligt sektorslagarna följande för kommunernas möjligheter att ta ut avgifter respektive att bestämma avgifternas storlek och disponera avgiftsinkomsterna:

Kommunalt tillsynsområde	Rätt att ta ut avgifter	Avgifternas storlek bestäms av kommunen	Avgifterna disponeras av kommunen
Djurskydd	Ja	Ja	Ja
Folkhälsa	Ja	Ja	Ja
Livsmedel	Ja	Nej	Till 85 %
Lotterier	Ja	Ja	Ja
Miljö- och hälsoskydd	Ja	Ja	Ja
Byggnadsväsende	Ja	Ja	Ja
Räddningstjänst	Ja	Ja	Ja
Enskilda förskolor m.m.	Nej	-	-
Viss enskild verksamhet inom socialtjänsten	Nej	-	-

Det är värt att notera att den kommunala tillsynen inom skol- och socialtjänstområdena inte får finansieras med avgifter.

¹⁰ Förordning (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsyn m.m. samt Regleringsbrevet för år 2004.

Utredningens slutsats är att den genomsnittliga avgiftstäckningsgraden är låg. Dessutom varierar den kraftigt mellan olika kommuner samt mellan olika tillsynsområden. Inom miljö- och hälsoskyddsområdet i vid mening uppskattades¹¹ år 2002 kostnaderna till 40 procent ha täckts genom avgifter. Inom djurskyddet (vilket redovisas som en del i det förra) uppgav¹² fyra procent av kommunerna att deras tillsyn helt finansieras genom avgifter och 53 procent att hälften av tillsynen eller mindre finansieras med avgifter. Dessutom tillämpas inte enhetliga avgiftskonstruktioner i landets olika kommuner. Inom exempelvis miljö- och hälsoskyddsområdet varierade timtaxorna år 2001 mellan 250 och 800 kronor per timme, med ett genomsnitt på 550 kronor per timme (år 1999 530 kronor).

4.3 Överväganden

4.3.1 Skatte- eller avgiftsfinansiering

Frågan om i vilka fall skatte- eller avgiftsfinansiering skall tillämpas har uppmärksamats av remissinstanserna. Varför tas avgifter ut i vissa verksamheter, men inte i andra? Här efterlyser ett flertal remissinstanser principer eller kriterier för när avgifter skall respektive inte skall tas ut.

I detta avsnitt diskuterar utredningen för- och nackdelar med skatte- respektive avgiftsfinansiering av tillsyn.

Statsmakterna kan alltid, såvida inte överstatliga bestämmelser eller överenskommelser hindrar detta, besluta att en viss tillsyn skall finansieras med skatt genom att ett anslag tilldelas en statlig myndighet. I så motto utgör skattefinansiering utgångsläget i alla överväganden om en viss tillsyns finansiering.

Skäl för skattefinansiering

Det främsta skälet för skattefinansiering är att den erbjuder en för hela landet enhetlig finansieringsform. Med skattefinansiering riskerar inte tillsynen att styras av ekonomiska hänsyn som inte har med syftet med tillsynen att göra.

¹¹ Jämförelser av kostnader för miljö och hälsa, Svenska Kommunförbundet, 2004.

¹² Hur effektiv är djurskyddstillsynen? Riksrevisionen (RiR 2003:1).

Ett annat skäl är att administrationskostnaderna hos tillsynsmyndigheten generellt sett blir lägre om verksamheten skattefinansieras än finansieras med avgifter.

Ytterligare ett skäl är att ett avgiftssystem eventuella negativa fördelnings- och konkurrenspolitiska effekter, vilka kan leda till snedvriden konkurrens på nationell eller internationell nivå, kan undvikas.

Skäl mot skattefinansiering

Det främsta skälet mot en skattefinansierad tillsyn är att den utgör en belastning på statsbudgeten. Från verksamhetssynpunkt kan det även hävdas att statsmakterna resursmässigt kan bedriva mer tillsyn om både avgifts- och skattefinansiering tillämpas, än om enbart skattefinansiering tillämpas. Motsvarande gäller även för kommunernas utövande av tillsyn.

Att enbart tillämpa skattefinansiering kan strida mot andra principer. Det anses exempelvis ofta rimligt att den som orsakar det allmänna kostnader också skall betala för dem. Inom miljöområdet, exempelvis i fråga om kärnteknisk verksamhet, förstärks detta synsätt genom den s.k. PPP-principen, vilken innebär att förorenaren skall betala de kostnader som denne orsakar¹³. Skattefinansiering kan även vara utesluten till följd av att EU:s regelverk anger att avgiftsbeläggning skall tillämpas för en viss tillsyn.

Skäl för avgiftsfinansiering

Ett skäl för att avgiftsbelägga tillsynen är att kunna begränsa skatteuttaget och att på så sätt avlasta statsbudgeten. Avgifter från de tillsedda kan vara det enda sättet att få finansiering till en offentlig tillsyn över en viss verksamhet. Avgifter kan även införas för att styra en viss marknad eller påverka beteendet hos vissa tillsynsobjekt.

¹³ Principen deklarerar bl.a. i regeringens skrivelse till riksdagen 2001/02:172 Nationell strategi för hållbar utveckling, FN:s Rio-dokument och EU:s Romfördrag (artikel 174).

Skäl mot avgiftsfinansiering

Det starkaste skälet emot avgifter är att sådana generellt sett alltid har en viss hämmande effekt på näringsverksamhet genom att de innebär kostnader för utövarna. Exempelvis kan avgifter som är relativt höga i förhållande till företagens ekonomiska storlek hindra små företag från att vilja etablera sig på en marknad. Detta kan bli effekten av t.ex. tillståndavgifter eller kombinerade tillstånds- och tillsynsavgifter.

Om betalningsförmågan i avgiftskollektivet varierar mycket kan vissa avgiftskonstruktioner upplevas som orättvisa. Det kan t.ex. handla om att samtliga tillsynsobjekt inom ett avgiftskollektiv inte kan identifieras. Detta kan medföra att vissa tillsynsobjekt tvingas betala avgifter medan andra, som borde betala, slipper eller att man helt tvingas avstå från att införa avgiftsfinansiering.

Om avgiften är direkt kopplad till kostnaden för inspektion hos tillsynsobjekten kan det, åtminstone teoretiskt, få till följd att tillsynsmyndigheten ändrar sitt beteende. Det kan tänkas att myndigheten förlägger inspektioner till objekt som har hög betalningskraft och undviker objekt med låg betalningskraft eller som kraftigt opponerar sig mot debiteringen. Oavsett sannolikheten för det ena eller andra finns ett visst mått av incitament för ett handlande som inte helt överensstämmer med tillsynens syften. Potentiella problem av dessa slag torde dock kunna elimineras, eller åtminstone reduceras, genom de villkor som ställs upp för avgiftsbeläggningen.

Avgifter i en tillsyn innebär alltid kostnader hos såväl tillsynsorgan som tillsynsobjektet för administration av avgiftssystemet. Administrationen omfattar bl.a. arbete med att beräkna avgifternas storlek, budgetering och uppföljning av intäkter och kostnader, arbete med myndighetsföreskrifter om betalning, information och fakturering. Avgiftssystemet måste också fortlöpande underhållas och anpassas till nya omvärldsfaktorer. Orimligt höga administrationskostnader för finansieringen minskar självklart möjligheterna till avgiftsfinansiering av den egentliga tillsynen.

4.3.2 Krav på framtida finansieringssystem

Kraven på system för finansiering av tillsyn är beroende på betraktarens perspektiv. Fördelar och nackdelar värderas olika beroende på om finansieringen bedöms av skattebetalaren, den objektsansvarige, tillsynsorganet eller någon annan. Dessa olika perspektiv, som exempelvis kan vara statsrättsliga, statsfinansiella eller marknadsrelaterade, innebär att de system som bestäms för att finansiera en viss tillsyn alltid måste utformas utifrån de omständigheter som råder i det särskilda fallet.

Tillsynens inriktning och omfattning får aldrig styras av finansieringsformen

Tillsynsobjektens förmåga eller villighet att betala avgifter till tillsynsorganen får aldrig vara de faktorer vilka styr tillsynens inriktning och omfattning. Denna skall alltid styras av statsmakterna. Styrningen måste dock av praktiska skäl ge möjligheter för tillsynsorganen att inom vissa angivna ramar närmare, i t.ex. tillsynsplaner, besluta om tillsynens inriktning.

Vid avgiftskonstruktionen bör effekterna på tillsynens omfattning beaktas. Myndighetens rätt att besluta inom vissa ramar kan styras genom att regeringen exempelvis beslutat om ett avgiftstak eller om att en fast avgift i kombination med timtaxa för extraarbete skall tillämpas.

Om avgifter förekommer skall de enligt utredningens uppfattning, och i enlighet med huvudprincipen i 1992 års budgetproposition, redovisas mot inkomstitel. Avgiftsintäkterna bör normalt sett inte disponeras av myndigheten. Myndigheten behöver då inte bli misstänkt för att sätta ekonomiska intressen före syftet med tillsynen.

Vissa remissinstanser har framfört att det förekommer brister i kopplingen mellan tillsynen och dess finansiering. Detta har medfört att resurser som avsatts för tillsyn använts till andra ändamål. Teoretiskt kan detta förekomma oavsett om finansiering sker med avgifter eller med skatt. Är tillsynen avgiftsbelagd och avgiftsintäkterna redovisas mot inkomstitel fungerar inte heller alltid kopplingen mellan verksamhet och finansiering.

Den totala omfattningen och finansieringen av tillsynen är, som redovisades i delbetänkandet, svår att överblicka. Även systemen

med anslags- och avgiftsfinansiering för olika typer av tillsynsobjekt är svåra att överblicka. Detta är dock inte en finansieringsfråga utan snarare en fråga om hur uppföljning av statlig och kommunal verksamhet sker. Statsmakterna har hittills inte ställt generella krav på att myndigheterna skall särredovisa tillsyn så att uppgifterna kan sammanställas.

Finansieringen bör vara konkurrensneutral

Vid avgiftsbeläggning, men inte vid skattefinansiering, av tillsynen kan konkurrensnedvridningar uppkomma. Avgiften kan genom sin nivå eller utformning komma att gynna vissa företag på bekostnad av andra företag inom en viss bransch eller på samma marknad. En viktig strävan bör således vara att avgiftssystemen är konkurrensneutrala.

En fråga som uppkommer i detta sammanhang är om det är mer konkurrensneutralt om ett företag betalar en avgift som baseras på de kostnader detta orsakar staten eller på den betalningsförmåga företaget har. Om avgifterna grundar sig på betalningsförmåga, eller företagsstorlek, är det viktigt att statsmakterna tar ställning till vem som skall betala det som de mindre företagen inte betalar via avgifter; konkurrenterna eller skattebetalarna.

En grundläggande förutsättning för att avgiftsfinansiering skall vara möjlig är att de som skall betala avgifterna är definierade och identifierade. Alla inom en bransch som står under tillsyn bör i princip omfattas av avgiftsuttag. Om inte alla kan identifieras är det viktigt att statsmakterna tar ställning till hur det finansiella "underskottet" skall finansieras.

Finansieringen bör uppfattas som rättvis även i övrigt

Förutom att finansiering bör vara rättvis ur konkurrenssynpunkt bör den vara rimligt accepterad av berörda objekt.

Ett avgiftssystem bör vara enkelt att förstå för den som skall betala. En god förankring hos berörda torde minska risken för överklaganden av avgifter samt resurskrävande diskussioner om finansieringen. Vid avgiftsbeläggning måste därför berörda tillsynsobjekt ges möjlighet att lämna synpunkter vid utformningen av

avgiftssystemet. För statliga myndigheter finns detta krav i verksförordningen.

Finansieringen bör inte vara hämmande

Vid avgiftsbeläggning bör utformningen av avgiftssystemet inte medföra negativa effekter för utvecklingen av viss bransch eller marknad. Det kan t.ex. gälla en från näringspolitisk synvinkel önskvärd expansion inom ett visst "spjutspetsområde". I princip handlar det här om en avvägning mellan närings- och finanspolitik. Vill statsmakterna inte belasta en viss bransch med tillsynsavgifter måste verksamheten finansieras genom skatter.

Finansieringen bör bidra till en effektiv tillsyn

Det är önskvärt om finansieringen kan bidra till att tillsynen bedrivs på ett effektivt sätt och att tillsynen inriktas mot verksamheter där risken för brister och/eller där konsekvenserna av eventuella brister är som störst. Att avgiftskonstruktionen beaktar någon form av riskkriterium skulle därför vara önskvärt. Det kan emellertid vara svårt att åstadkomma ett sådant koppling varför kravet då måste modifieras till att avgiftskonstruktionen i vart fall inte bör motverka syftet med tillsynen.

För tillsynsmyndigheterna innebär anslagsfinansiering bättre möjligheter att på längre sikt bedöma vilka resurser som kan disponeras för tillsynen jämfört med avgiftsfinansiering där myndigheten disponerar av avgifterna.

Finansieringen bör vara enhetlig

Mer enhetliga former för finansiering av tillsyn är enligt utredningens delbetänkande önskvärd. Några remissinstanser har instämt, vissa har dock uttryckt tveksamheter med hänsyn till de stora variationerna i den tillsyn som bedrivs. Med tanke på variationerna kan det diskuteras vad enhetlighet betyder. Flera remissinstanser anser att det bör finnas principer om när tillsyn skall skatte- eller avgiftsfinansieras. Om tillsynen helt skattefinansieras är finansieringen definitionsmässigt enhetlig. Om tillsynen däremot finansieras med avgifter finns skäl att diskutera enligt vilka

principer avgiftssystemet bör vara utformat och i vilken grad enhetlighet bör eftersträvas. Enhetlighet betyder då att dessa principer respekteras, men att avgiftssystemen ändå kan skilja sig åt mellan olika tillsynsområden.

Hit hör även frågan om det är ett problem att enhetlighet inom landet inte gäller de avgifter som kommunerna tar ut. En uppfattning bland remissinstanserna är att det egentligen inte spelar någon roll om just de kommunala tillsynsavgifterna varierar mellan kommunerna; det finns åtskilliga andra kommunalt bestämda avgifter som inte är lika över hela landet och som också påverkar företagens konkurrenskraft. En annan uppfattning är att rättstillämpning, och obligatoriska avgiftsuttag från enskilda, bör vara lika över hela landet. Detta gäller i princip för statliga tillsynsavgifter. Det hävdas även att konkurrensneutraliteten inte fullt ut upprätthålls om företag får betala olika avgifter för tillsyn beroende på verksamhetsort.

Med enhetligt avses här att en eller flera av följande tre parametrar skall vara lika i hela landet:

- De enskilda *avgifternas storlek*.
- Den tillämpade *avgiftskonstruktionen*.
- Det *ekonomiska målet* (kostnadstäckningen) för en tillsynsavgift.

För de avgifter vilka tillämpas av statliga tillsynsmyndigheter, och offentligrättsliga avgifter överhuvudtaget, gäller i princip att avgifterna skall vara lika över hela landet. Det skall inte spela någon roll var i landet tillsynsobjektet är beläget.

Samtliga tre parametrar kan dock variera när landets 290 kommuner utövar tillsyn inom ett antal olika samhällsområden. Dock skall avgifterna i princip vara lika inom kommunen.

Det är en fördel om samma avgift tas ut för en specifik tillsyn oavsett vilken kommun eller statlig myndighet som utför tillsynen. I detta fall förutsätts även avgiftskonstruktionen och det ekonomiska målet vara lika över landet. För att åstadkomma detta måste i princip en tvingande norm för statliga och kommunala tillsynsavgifter införas.

En komplikation är att en detaljerad (och icke flexibel) reglering av avgifternas storlek och betalningsvillkor måste införas. Vidare kan centralt beslutade nivåer för avgifter medföra att vissa kommuner inte kommer att få sina kostnader täckta, medan andra

kommer att uppvisa överskott i verksamheten. Mot detta skall dock ställas att kommunerna i dag sällan tar ut avgifter vilka motsvarar deras kostnader för tillsynen.

Betydelsen av enhetliga avgifter kan begränsas till att betyda att avgiftskonstruktionen och/eller det ekonomiska målet för en specifik tillsyn bör ensas. Det kan genomföras utan att avgifternas storlek är lika över hela landet. Detta skulle innebära att avgift för en viss tillsyn tas ut enligt en mall, en särskild avgiftskonstruktion. För att i någon mån likställa avgiftsuttagens storlek kan det ekonomiska målet normeras. Det skulle kunna innebära att hela eller en specificerad andel av kostnaden för tillsynen skall täckas, eller att kostnaderna för vissa angivna moment i tillsynen skall täckas med avgifter.

Finansieringen bör vara förutsebar

Finansieringen bör för de tillsedda objekten vara förutsebar. Vid avgiftsfinansiering bör tillsynsobjekten på ett rimligt sätt kunna förutse t.ex. de årliga avgiftsbelopp som skall betalas. Timtaxa för tillsyn framstår utifrån denna princip som mindre lämplig. Viss framförhållning bör tillämpas om en övergång från skatte- till avgiftsfinansiering övervägs.

Avgift bör motsvaras av en motprestation

En avgift för tillsyn är en offentligrättslig avgift, dvs. den innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden.

Gränsdragningen mellan tillsynsavgift och skatt måste alltid beaktas då avgiftsbeläggning övervägs. Skälet är kompetensfördelningen mellan regeringen och riksdagen enligt följande. Enligt regeringsformen är det riksdagen som skall fatta beslut om att införa skatter och offentligrättsliga avgifter. Riksdagen kan delegera rätten att bestämma storleken på sådana avgifter till regeringen eller till kommun. Denna befogenhet har också utnyttjats i stor utsträckning. Bara om riksdagen medgivit det kan regeringen överlåta åt en myndighet att bestämma nivån på en offentligrättslig avgift. Beslut om skatter kan i princip inte delegeras från riksdagen till regering eller myndigheter.

Det framförs ofta kritik från enskilda objektsansvariga om att man tvingas ”betala för tillsyn man aldrig får del av”. Avvikelser mellan omfattningen av den tillsyn ett enskilt tillsynsobjekt blir föremål för och den avgift som betalas kan av naturliga skäl variera över tiden, t.ex. till följd av tillsynsorganets riskprioriteringar. När det gäller de avgifter som tas ut av ett visst avgiftskollektiv (ett antal definierade tillsynsobjekt inom ett tillsynsområde) bör avgifterna såväl till sin omfattning som över tiden motsvaras av den berörda tillsynsmyndighetens verksamhet.

Baseras avgiften på de kostnader som utövaren orsakar tillsynsmyndigheten tas avgifter ut oberoende av hur stort eller litet företaget och dess betalningsförmåga är. Dessa avgifter är kostnadsbaserade och följer därmed de huvudsakliga riktlinjer som anges i förarbetena till regeringsformen. Baseras avgiften i stället på företagets ekonomiska storlek finns risk för att det kostnadssamband som är centralt för statsrättsliga avgifter frångås. Här kan avgiften tas ut lika för alla men i relativa tal, t.ex. samma procentsats på företagets omsättning. Ett motiv till en sådan avgiftskonstruktion är att avgiftsuttaget därmed inte blir orimligt stort i förhållande till företagets storlek. Viktigt att notera är dock att statens kostnader för tillsyn i vissa fall är beroende av ett företags ekonomiska storlek. I dessa fall upprätthålls kostnadssambandet trots att avgifterna är baserade på företagets omsättning.

Om avgiftsfinansiering tillämpas bör en tydlig koppling mellan tillsynens omfattning och avgifterna finnas. Det kan tolkas som att avgift enbart skall tas ut av de företag som blir föremål för tillsyn. Men det kan även tolkas som att det samlade avgiftsuttaget skall motsvaras av de samlade kostnaderna för tillsynen inom ett givet tillsynsområde.

Flera remissinstanser har uttryckt tveksamhet mot avgifter som tas ut av enbart den som blir föremål för tillsyn. Timdebitering för faktiska besök hos enskilt objekt kan enligt utredningen således vara en tveksam avgiftskonstruktion utifrån denna aspekt.

Principen om att motprestation bör erhållas från samhällets sida måste normalt beaktas då finansieringen helt eller delvis skall ske med avgifter. Avgiften bör därför uppvisa ett kostnadssamband med den verksamhet som samhället tillhandahåller de betalande.

Vissa remissinstanser har framfört synpunkten att det bör preciseras vilka moment i tillsynen som bör avgiftsbeläggas. Enligt utredningen är detta kopplat till bl.a. myndighetens bemyndigande för avgiftsuttag samt definitionen av tillsyn. För närvarande finns

inga allmänna riktlinjer om vilka moment i tillsynen som skall ingå i kostnadsunderlaget. Oavsett om någon enhetlig definition tillämpas eller inte är det av värde att statsmakterna vid en avgiftsbeläggning av en viss tillsyn anger vilka kostnader som avgifterna skall täcka. Från rättssäkerhetssynpunkt är den synen mycket betydelsefull, särskilt om myndigheten disponerar avgiftsinkomsterna.

Normalt bör enligt utredningens uppfattning ett avgiftssystem således vara kostnadsbaserat. Det innebär i princip att objekten betalar för de kostnader de orsakar samhället i form av tillsyn. Ju större avvikelse från sambandet mellan avgiften och samhällets kostnader för tillsynen, desto angelägnare är det att riksdagen anger grunderna för avgiftsuttagen. Med grunderna för avgifterna avses att avgifternas storlek baseras på t.ex. omsättning, volym eller risk enligt vissa kriterier. Skälet är att avgifter med svagt kostnads-samband ligger nära skattebegreppet, vilket enligt regeringsformen är en exklusiv fråga för riksdagen att besluta om. Den omfördelning som blir följd av ett svagt avgifts- och kostnadssamband bör således underställas riksdagens prövning.

Vid avgiftsbeläggning bör hänsyn tas till närliggande områdens finansiering

Om tillsyn omfattar flera närliggande områden, t.ex. djurskydd och miljöskydd på lantbruk, bör avgiftsuttagen ske på likartat sätt för respektive tillsynsområde. Avgiftskonstruktionerna bör ensas för att skapa större förståelse för den som betalar avgiften.

4.4 Förslag

I avsnittet lämnar utredningen ett antal förslag till riktlinjer för finansiering av offentlig tillsyn.

4.4.1 Skatte- eller avgiftsfinansiering

Det är generellt sett svårt att finna principiella skäl för att inte använda skattemedel som finansieringskälla för tillsyn. När riksdag och regering beslutar om att tillsyn skall bedrivas är skattefinansiering alltid utgångsalternativet. Finansiering med avgifter kräver

därför alltid ett särskilt ställningstagande från statsmakternas sida. Det är heller inte alltid möjligt eller lämpligt att skattefinansiera tillsyn, t.ex. till följd av internationella överenskommelser eller miljöområdets princip om att förorenaren skall betala för alla kostnader dennes verksamhet orsakar samhället.

Utredningen föreslår att följande två principer bör gälla när statsmakterna skall överväga om skatte- eller avgiftsfinansiering skall tillämpas för tillsynen inom ett visst område.

Princip 1: Skattefinansiering bör enligt utredningens mening alltid övervägas då den tillsynspliktiga verksamheten utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande, dvs. är i huvudsak avgiftsfri för medborgarna, oavsett om verksamheten i sig bedrivs i offentlig eller privat regi. Det skulle för närvarande gälla t.ex. vård, skola och omsorg. Ett införande av tillsynsavgifter på dessa områden skulle endast innebära en omfördelning av offentliga medel, dvs. någon reell finansiering av tillsynen skulle inte erhållas via avgifterna

Princip 2: Avgiftsfinansiering bör alltid tillämpas när tillsynen avser granskning i övriga fall. Det innebär att avgiftsbeläggning bör förekomma då avgifter kan tas ut av tillsynsobjekt huvudsakligen verksamma utanför den gemensamt finansierade sektorn. Detta innebär också en reell finansiering för den offentliga tillsynen. Den som åläggs att betala avgifter för tillsyn kan kompensera sig genom att beakta avgifterna i de priser som tas ut av kunderna i den tillsedda branschen.

Någon absolut gräns mellan de båda principerna kan dock inte dras. Mellanformer kan finnas. Förutsättningarna kan också förändras över tiden, beroende bl.a. på konkurrensutsättning av sådant som tidigare kunde betecknas som samhällsåtaganden. Det kan också vara så att avgiftskollektivet är allt för stort eller svårdefinerat.

Utredningens båda föreslagna principer bör således ses som en vägledning i valet mellan skatt och avgift vid finansiering av tillsyn.

4.4.2 Avgiftskonstruktion

När beslut om att införa avgiftsfinansiering av tillsyn övervägs är valet av avgiftskonstruktion en central fråga. Avgiftskonstruktionen måste, som utredningen redogjort för i sina överväganden ovan, uppfylla ett antal olika krav. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att avgiftskonstruktioner, och de avgifter som blir

följden i det enskilda fallet, bör ha som mål att uppfylla samtliga nedanstående krav.

- Vara statsrättsligt acceptabel och ha stöd i lag.
- Vara i enlighet med internationella åtaganden.
- Ha principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål.
- Motsvaras av en tydlig motprestation från tillsynsorganets sida.
- Stödja syftet med tillsynen och ge incitament till avsedda beteenden hos tillsynsorgan och objektsansvariga.
- Vara konkurrensneutral och upplevas som rimligt rättvis av betalarna.
- Inte på andra sätt oavsiktligt vara hämmande för tillsedd verksamhet i fråga.
- Vara enkel, lättbegriplig och förutsebar för de objektsansvariga.
- Innebära låga kostnader för tillsynsorganets administration.
- Beakta avgiftskonstruktioner för ”närliggande områden”.

4.4.3 Särskilt om finansiering av kommunal tillsyn

För finansiering av den kommunala tillsynen föreslår utredningen att samma principer som ovan skall gälla.

Det innebär att för sådan tillsynspliktig verksamhet vilken huvudsakligen finansieras genom skatter bör tillsynen finansieras med skattemedel och inte med avgifter.

Kraven på konkurrensneutralitet och rättvisa leder till att avgifterna i den kommunala tillsynen bör fastställas av staten. Kommunerna bör dock även fortsättningsvis fastställa avgifterna för varje enskilt tillsynsobjekt. Utredningen föreslår att principen om full kostnadstäckning skall gälla som ekonomiskt mål för all avgiftsfinansiering av kommunal tillsyn. Detta kan få till följd att enskilda kommuner kan bli såväl under- som överfinansierade. I förhållande till dagsläget, där mindre än hälften av den kommunala tillsynens kostnader är avgiftsfinansierade är detta enligt utredningen ett mindre problem. Det bör vara en självklar uppgift för de statliga myndigheter vilka ges ansvar för fastställandet av avgifter att löpande följa kommunernas kostnader och att bedöma de krav som ställs på tillsynen.

4.4.4 Närmare om utformningen av bemyndiganden om beslut om avgifter för tillsyn

Sammantaget kan en generaliserad reglering av bemyndiganden om beslut om avgifter i samband med tillsyn utformas på det sätt som framgår av 34 § i lagförslaget.

Det bör enligt utredningen vara möjligt att i ett bemyndigande om avgifter överväga fördelningsgrunder vilka stöder tillsynens inriktning mot olika riskfaktorer hos tillsynsobjekten. Det är en annan sak att sådana riskkriterier kan vara svåra att definiera. Om riskkriterier kan tydliggöras åstadkoms ett finansieringssystem som även kan stödja syftet med tillsynen.

5 Kommunernas roll i tillsynen

5.1 Regeringens tilläggsdirektiv, Tillsynsutredningens delbetänkande och remissinstansernas synpunkter

5.1.1 Regeringens tilläggsdirektiv

I regeringens tilläggsdirektiv till utredningen sägs bl.a. att:

”Utredaren skall analysera de för- och nackdelar som dagens kommunala ansvar för vissa statliga tillsynsuppgifter medför. Utredaren skall redovisa de effekter som skulle uppstå om de kommunala tillsynsuppgifterna eller delar av dem fördes över till länsstyrelserna och lämna förslag till en framtida organisering.”

Uppdraget gäller således kommunernas roll som utövare av statlig tillsyn (tillsynsmyndigheter), inte den statliga tillsyn vilken utövas över de verksamheter kommunerna bedriver. Uppdraget innebär vidare att ett fullständigt överförande av tillsynsuppgifter till statliga myndigheter inte är nödvändigt.

De utgångspunkter regeringen anger för analysen är kravet på nationell likvärdighet samt det snävare och striktare tillsynsbegrepp vilket utredningen redogjort för i sitt delbetänkande. På andra håll i direktiven talas om praktiska och principiella frågor kring ändamålsenligheten i att kommunerna bedriver tillsyn. Det får här förutsättas att dessa frågor utgör en ”katalog” över ingångsvärden vilka skall vägas in i utredningens fördjupade analys. De frågor vilka särskilt nämns i tilläggsdirektiven är:

- Tillsynsobjektens antal och geografiska spridning.
- Kopplingar mellan tillsyn och kommunernas övergripande ansvar för samhällsplanering och sociala förhållanden.
- Av vissa centrala statliga myndigheter påpekade brister inom kommunerna i fråga om planering, resurser och organisation för tillsynen.

- Det begränsade utrymme som den lagstiftning vilken reglerar tillsynen ger för lokala politiska bedömningar.

5.1.2 Utredningens delbetänkande

I utredningens delbetänkande (avsnitten 5.4, 7.3.3 och 7.7) finns beskrivningar och analyser av några de frågor vilka är förenade med kommunernas roll i den statliga tillsynen.

De frågor utredningen framför allt diskuterar i delbetänkandet gäller i vilken utsträckning den av kommunerna utövade statliga tillsynen kan utövas på ett oberoende sätt i förhållande till de övriga intressen och verksamheter kommunerna ansvarar för. Utredningens slutsats är att frågan kräver en fördjupad analys vilken beaktar även andra aspekter på rollfördelningen mellan staten och kommunerna.

5.1.3 Remissinstansernas synpunkter

Remissinstanserna instämde i huvudsak i utredningens uppfattning att frågan om ansvars- och rollfördelningen mellan staten och kommunerna i tillsynen borde utredas vidare. Ett stort antal centralmyndigheter ansåg att tillsyn som princip skall utövas av staten. Länsstyrelser och kommuner förordade, med hänvisning till behoven av lokalkännedom och närhet mellan tillsynsmyndigheter och tillsynsobjekt, ett bibehållande av kommunernas uppgifter i tillsynen. Ett flertal remissinstanser ansåg att frågor om jäv m.m. vid kommuners tillsyn över egen verksamhet är angelägna att beakta i det fortsatta utredningsarbetet.

Miljööverdomstolen, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Umeå tingsrätt, Länsrätten i Göteborg, Konsumentverket/KO, Barnombudsmannen, Riksarkivet, Kemikalieinspektionen, Sveriges geologiska undersökning med Bergstaten samt Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet delade utredningens bedömning att frågan är av principiell betydelse och borde utredas vidare.

Ett antal remissinstanser framförde därutöver olika synpunkter i frågan.

Svea Hovrätt/Miljööverdomstolen instämmer i att lämpligheten av en ordning där primärkommunerna bedriver tillsyn på statens uppdrag kan diskuteras.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att det är nödvändigt med en likformig tillämpning och tolkning oavsett var en verksamhet bedrivs. Mycket talar för att statlig tillsyn skall utövas på central nivå.

Umeå tingsrätt menar att det förutom jävsituationer kan finnas risk för konflikter till följd av ingripanden i samband med tillsynen vilka kan strida mot önskemål att främja ortens näringsliv och därmed sysselsättningen. Ett eventuellt behov av en fristående statlig myndighet för tillsyn skulle kunna medföra att behovet av resurser framstod klarare.

Statens räddningsverk menar att kommunernas närhet och lokalkännedom kan bidra till en effektiv tillsyn, samtidigt måste tillsynen tillmätas betydelse för den räddningstjänst kommunerna ansvarar för. Tanken på ett statligt tillsynsmonopol bör övervägas noga.

Socialstyrelsen delar ifrågasättandet av det ändamålsenliga med att kommunerna bedriver tillsyn på statens uppdrag, framförallt om tillsynsbegreppet ges den snävare innebörd utredningen förespråkar.

Statens folkhälsoinstitut betonar behovet av tydliga mandat för tillsynen. Det vore av värde om detta mandat kan få en gemensam inriktning för såväl centrala som regionala och lokala tillsynsmyndigheter.

Livsmedelsverket konstaterar att det finns få analyser av den ansvarsfördelning mellan stat och kommun som gäller inom bl.a. miljö- och hälsoskyddsområdet. Livsmedelsverket anser att ansvars- och rollfördelningen mellan staten och kommunerna bör förändras och staten ges det fulla ansvaret för tillsynen.

Lantbrukarnas riksförbund anser att det finns argument såväl för ett kommunalt som för ett statligt tillsynsansvar. För kommunalt ansvar talar främst närhet och lokalkännedom. För ett statligt ansvar talar att det politiska inflytandet över tillsynsfrågorna och de lojalitetskonflikter vilka är förknippade med det kommunala ansvaret eliminerats till fördel för en mer enhetlig och kompetent utförd tillsyn. Fördelarna med en centralt samordnad tillsyn överväger klart nackdelarna.

Statskontoret anser att tillsynens organisation kan bidra till tre möjliga rollkonflikter; mellan tillståndsgivning och tillsyn, mellan normering och tillsyn samt mellan verksamhetsintresse och tillsyn. Frågan om rollfördelning bör utredas vidare med utgångspunkt i några fall där myndigheter har ett omfattande mandat att fylla ut

ramlagstiftning med föreskrifter. En mer distinkt definierad tillsyn innebär att lokaldemokratiska argument blir mindre viktiga än argument om rättssäkerhet och effektivitet. Av praktiska skäl bör kommunerna inte uteslutas som tillsynsorgan. En statlig myndighet bör alltid ha ett centralt tillsynsansvar för statligt reglerad tillsyn. Myndigheten kan överlåta tillsynsuppgifter till kommunerna förutsatt att det finns stöd i lag. Vid delegering är det särskilt viktigt att föreskriva vilken kompetens som krävs av tillsynsutövaren.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC) anser att det är nödvändigt att noga överväga de fall där tillsynsansvar delegeras till kommuner. Det bör då vara klart uttalat att den centrala statliga myndigheten har ett tillsynsansvar över hur den kommunala tillsynen utövas samt befogenhet att ingripa mot tillsynsobjekt när det kommunala organet inte fullgör sina åligganden.

Sveriges Advokatsamfund menar att "armlängds avstånd" mellan granskare och granskad är önskvärt. Tillsyn i kommunal regi bör inte avse verksamhet som kommunen själv direkt eller indirekt bedriver.

Sveriges pensionärsförbund (SPF) påpekar att utredningen framhåller att den kommunala tillsynen inte skall utföras av det organ som beslutar eller som verkställer åtgärden. SPF anser att det brister i detta avseende.

Ekonomistyrningsverket är tveksamt till att kommuner skall bedriva statlig tillsyn om lika behandling och kompetensaspekter skall prioriteras.

Lotteriinspektionen menar att lotteriområdet är en begränsad fråga, det torde föreligga svårigheter att upprätthålla en alltigenom enhetlig rättstillämpning, men också svårigheter att snabbt få ut information till berörda handläggare hos kommunerna.

Naturvårdsverket kan inte ta ställning till om rollfördelningen mellan staten och kommunerna bör förändras utifrån betänkandet. Delbetänkandets synpunkter bör istället utgöra underlag i den av regeringen aviserade översynen av statens, kommunernas och landstingens roller.

Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning menar att det behövs fler aktörer i det förebyggande tillsynsarbetet och när det gäller att agera rättsligt i enskilda diskrimineringsfall. Det är tveksamt om kommunerna bör ha ansvaret för tillsynen över frågor rörande mänskliga rättigheter. Frågan är om länsstyrelserna

istället bör tilldelas den uppgiften. Det är dock viktigt att upprätthålla kraven på nationell likvärdighet.

Länsstyrelsen i Södermanlands län är tveksam till ett förstatligande av all den tillsyn vilken i dag bedrivs av kommunerna. Kommunerna har god kompetens och beredskap att genomföra sina tillsynsuppdrag. Ett tillsynsorgan bör inte i något fall utöva tillsyn över sin egen verksamhet.

Länsstyrelsen i Östergötlands län framhåller vikten av att den som utövar tillsyn inte i något fall får ha tillsyn över egen verksamhet. Sådan tillsyn förekommer exempelvis inom kommuner. Dessa frågor bör utredas och lagregleras så snart som möjligt utan att invänta utredningens förslag i övrigt.

Länsstyrelsen i Skåne län delar utredningens bedömningar i fråga om rollfördelning och organisation för den statliga tillsynen. Om inte den kommunala tillsynens oberoende från olämplig påverkan säkerställs på ett bättre sätt kan det finnas anledning att ompröva dagens modell för kommunal tillsyn i grunden.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län menar att avvägningen mellan den nationella och regionala nivån inom den statliga tillsynen bör tydliggöras. Den regionala nivån bör stärkas och objektillsynen decentraliseras i möjligaste mån med hänsyn till de resurser och den kompetens som krävs. Nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun kan bibehållas, men rollerna bör tydliggöras.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att det finns anledning att ändra ansvars- och rollfördelningen mellan staten och kommunen när en kommun har tillsynsansvar över en verksamhet vilken kommunen själv bedriver.

Arvidsjaurs kommun menar att det viktigaste i rollfördelningen mellan staten och kommunerna är att reglerna för ansvar och utövande är tydliga. Om möjligt bör inte tillsynsmannen/-organet på något sätt vara bunden till den person eller det objekt som skall granskas. En förskjutning av uppgifter från stat till kommun måste alltid åtföljas av nya resurser för de nya uppgifterna. Kommunernas tillsyn inom alkohollagens område uppvisar stora variationer, det skulle här vara bra med större tydlighet från statens sida. För den nationella likvärdigheten kunde det vara bra med någon typ av "allmänna råd" inom varje tillsynsområde.

Göteborgs kommun framhåller att de kommunala tillsynsmyndigheterna bör ha kvar sin rådgivande funktion även om rollen ibland kan bli otydlig.

Hjo kommun anser att otydlighet i rollfördelningen kan medföra risker för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet samt att en tydligare bestämning av rollerna inom vissa områden sålunda borde vara angeläget. Tillsynen har blivit mer regelbunden sedan kommunen tog över tillsynsansvaret enligt alkohollagen och miljöbalken. De problem som finns nu löses knappast genom organisatoriska förändringar. Det handlar istället om ökade resurser samt utveckling av tillsynens innehåll och inriktning.

Oxelösunds kommun anser att lokalkännedom talar för ett bibehållande av kommunernas ansvar. Tillsyn som bedrivs av statliga organ fungerar erfarenhetsmässigt sämre än den tillsyn som bedrivs av kommuner. Kommunen är tveksam till ytterligare förstatligande av tillsynsuppgifter och till om statliga myndigheter skulle kunna bedriva tillsynen mer kostnadseffektivt än vad kommunerna gör i dag. Detta torde vara en uppgift för den fortsatta utredningen att bedöma.

Ystads kommun menar att tillsynsuppgifter vilka kräver en god lokalkännedom även i fortsättningen bör utföras av kommunerna. Eventuella nya tillsynsuppgifter kräver också att nya medel tillförs. Kommunen anser inte att ansvars- och rollfördelningen mellan stat och kommun bör förändras. Kraven på nationell likvärdighet i tillsynen kan stärkas genom tydlig lagstiftning och tydliga anvisningar från centrala myndigheter.

Svenska Kommunförbundet och *Landstingsförbundet* är tveksamma till att utredningen ifrågasätter det ändamålsenliga i att primärkommunerna bedriver tillsyn på områden där det finns ett entydigt statligt regelverk. Närhet och lokalkännedom kan bidra till en effektiv och vägledande tillsyn. Några av de principer som riksdagen slagit fast skall gälla generellt för all tillsyn – information och rådgivning i vägledande syfte. Tillsyn bör ses som ett komplement till verksamhetsutövares och -ansvarigas egenkontroll och som ett stöd i deras strävanden att göra rätt. Ett resonemang om mera samhällskontroll eller mera stöd hade varit av värde. Det krävs en ökad tydlighet om gränserna för det statliga normeringsansvaret och en effektiv dialog om vad som skall ligga till grund för tillsynen. Vidare bör villkor och förutsättningar för andra granskningsformer diskuteras. Det är angeläget att klargöra skillnaden mellan tillsyn och annan statlig granskning.

5.2 Dagens kommunala tillsyn – erfarenheter och problem

5.2.1 Beskrivning av dagens förhållanden

I detta avsnitt beskrivs de uppgifter kommunerna i dag har i tillsynen. I avsnittet redovisas i stora drag de sektorslagar som styr samt den organisation och de resurser kommunerna disponerar för att utöva tillsyn.

Kommunerna utövar tillsyn inom följande samhällsområden:

- Djurskydd
- Folkhälsa
- Livsmedel
- Lotterier och automatspel
- Miljö-, hälso- och strålskydd
- Byggnadsväsende
- Räddningstjänst
- Enskilda förskolor m.m.
- Viss enskild verksamhet inom socialtjänsten

Nedan följer en redovisning av de kommunala tillsynsuppgifter vilka följer av lagstiftningen inom dessa områden. Vidare redovisas vissa uppgifter om verksamheternas organisation, resurser m.m.

Med ett undantag, lagen om visst automatspel, utgör kommunernas tillsyn inom dessa områden en del av en samordnad offentligt utövad tillsyn. Det vanligaste förhållandet inom de nämnda områdena är att det i respektive sektorslag anges att en viss statlig myndighet utövar "den centrala tillsynen", länsstyrelsen tillsynen "inom länet" och kommunen "inom kommunen". Den närmare innebörden av dessa begrepp är mycket sällan definierad i sektorslag. En utförlig diskussion om detta redovisas i kapitel 2.

Djurskydd

Sektorslag: Djurskyddslagen. EU:s förordning om offentlig foder- och livsmedelskontroll gäller för delar av tillsynen.

Tillsynsobjekt i kommunens tillsyn: Djurhållning.

Tillsynsmyndighet(er) i övrigt: Djurskyddsmyndigheten (tidigare Jordbruksverket) utövar central tillsyn och "samordnar övriga tillsynsmyndigheters verksamhet och lämnar vid behov råd och

hjälp i denna verksamhet.” Regional tillsyn utövas av länsstyrelserna.

Sektorslagens krav på kommunens tillsynsorganisation: ”Den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälso-skyddsområdet utövar tillsynen inom kommunen.” ”Nämnden skall ha tillgång till djurskyddsutbildad personal ...”

Föreskrifter/allmänna råd om tillsynen: Allmänt råd från Jordbruksverket finns sedan tidigare. Djurskyddsmyndigheten har rätt att utfärda föreskrifter (beredning av sådana pågår).

Prövning av tillstånd för verksamhet: Den kommunala nämnden enligt ovan är tillståndsmyndighet i frågor om uppfödning, försäljning m.m. av sällskapsdjur, hästar och pälsdjur. Nämnden skall också godkänna lokaler för yrkesmässig handel med sällskapsdjur.

Finansiering: Kommunen har rätt att ta ut avgifter för sin verksamhet, dock inte för tillsyn över cirkusdjur.

Tillsynens omfattning: Det finns uppskattningsvis 90 000 jordbruksföretag med djur (enligt Riksrevisionen, 2003). Till dessa kommer ett okänt antal sällskapsdjur. Kommunerna genomförde år 2002 20 700 inspektioner (Djurskyddsmyndigheten, 2004).

Kommunernas resurser för tillsyn: 139 årsarbetskrafter (Djurskyddsmyndigheten, 2004).

Övrigt: Förslag om ändringar i sektorslagen, bl.a. vad gäller den statliga styrningen av den kommunala tillsynen, har lämnats i departementspromemorian Förbättrad djurskydds- och livsmedels-tillsyn.

Folkhälsa

Sektorslag: Tobakslagen.

Tillsynsobjekt i kommunens tillsyn: Tobaksförsäljning i närings-verksamhet. Begränsning av rökning i vissa lokaler.

Tillsynsmyndighet(er) i övrigt: Statens folkhälsoinstitut (FHI) är central tillsynsmyndighet och länsstyrelsen är regional tillsynsmyndighet. Arbetsmiljöverket utövar enligt tobakslagen tillsyn på arbetsplatser.

Föreskrifter/allmänna råd om tillsynen: Ingen möjlighet att utfärda föreskrifter om den kommunala tillsynen.

Sektorslagens krav på kommunens tillsynsorganisation: –

Prövning av tillstånd för verksamhet: Anmälan om försäljning av tobaksvaror skall göras till kommunen.

Finansiering: Kommunen får ta ut avgifter för sin tillsyn över handel med tobaksvaror, men inte den tillsyn som syftar till att begränsa rökning i vissa lokaler.

Tillsynens omfattning: 9 800 försäljningsställen för tobak (3 300 tillsynsbesök och 1 900 besök i lokaler för begränsning av rökning, mycket litet antal sanktionsbeslut/åtal) (FHI, 2003).

Kommunernas resurser för tillsyn: Okända.

Övrigt: -

Sektorslag: Alkohollagen.

Tillsynsobjekt i kommunens tillsyn: Servering av spritdrycker, vin, starköl och folköl. Marknadsföring på serveringsställen. Detaljhandel med folköl.

Tillsynsmyndighet(er) i övrigt: Statens folkhälsoinstitut (FHI) är central tillsynsmyndighet och länsstyrelsen är regional tillsynsmyndighet. Förutom kommunen utövar polismyndigheten den direkta tillsynen över servering av spritdrycker, vin, starköl och folköl samt över detaljhandel med folköl.

Föreskrifter/allmänna råd om tillsynen: Ingen möjlighet att utfärda föreskrifter om den kommunala tillsynen. FHI har utfärdat allmänt råd (handbok) om kommunernas handläggning av frågor enligt alkohollagen.

Sektorslagens krav på kommunens tillsynsorganisation: -

Prövning av tillstånd för verksamhet: Kommunen prövar tillstånd till servering av spritdrycker, vin och öl. Anmälan om försäljning av folköl skall göras till kommunen.

Finansiering: Kommunen får ta ut avgifter för tillsyn över servering och detaljhandel med öl samt för prövning av serveringstillstånd.

Tillsynens omfattning: 11 900 tillstånd för alkoholservering (6 100 tillsynsbesök och cirka 600 beslut om sanktioner), cirka 9 000 tillfälliga serveringstillstånd, 9 200 försäljningsställen för folköl (6 000 tillsynsbesök och 63 beslut om sanktioner) (FHI, 2003).

Kommunernas resurser för tillsyn: Okända.

Övrigt: -

Livsmedel

Sektorslag: Livsmedelslagen och några andra anslutande lagar. EU:s förordning om offentlig foder- och livsmedelskontroll gäller för delar av tillsynen.

Tillsynsobjekt i kommunens tillsyn: Livsmedelslokaler (restauranger, livsmedelsbutiker, storhushåll m.m.).

Tillsynsmyndighet(er) i övrigt: Livsmedelsverket utövar central tillsyn och direkt tillsyn över cirka 500 objekt (bl.a. större livsmedelsindustrier). Länsstyrelsen utövar "den närmare tillsynen" inom länet.

Föreskrifter/allmänna råd om tillsynen: Livsmedelsverket har utfärdat föreskrifter om kommunernas tillsyn.

Sektorslagens krav på kommunens tillsynsorganisation: "Den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet" utövar tillsynen inom kommunen.

Prövning av tillstånd för verksamhet: Yrkesmässig hantering och saluhållande av livsmedel kräver kommunens tillstånd.

Finansiering: Avgifter för livsmedelstillsynen fastställs av Livsmedelsverket.

Tillsynens omfattning: Totalt cirka 47 000 livsmedelslokaler, 23 133 inspektioner och 10 209 övriga besök (Livsmedelsverket, 2003).

Kommunernas resurser för tillsyn: Totalt cirka 400 årsarbetskrafter (Livsmedelsverket, 2003).

Övrigt: Möjlighet finns för Livsmedelsverket att, efter samråd med kommun, besluta om både att flytta ansvaret för tillsyn (över främst större livsmedelsindustrier) från verket till kommun och från kommun till verket. Förslag om ändringar i lagstiftningen, bl.a. vad gäller den statliga styrningen av den kommunala tillsynen, har lämnats i departementspromemorian Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn.

Lotterier och automatspel

Sektorslag: Lagen om visst automatspel.

Tillsynsobjekt i kommunens tillsyn: Viss automatspelsverksamhet, dvs. spel vilka inte betalar ut någon vinst till spelaren.

Tillsynsmyndighet(er) i övrigt: Kommunen svarar ensam för tillsynen.

Föreskrifter/allmänna råd om tillsynen: Ingen möjlighet att utfärda föreskrifter om den kommunala tillsynen.

Sektorslagens krav på kommunens tillsynsorganisation: Socialnämnden utövar tillsynen.

Prövning av tillstånd för verksamhet: Socialnämnden prövar frågor om tillstånd enligt lagen.

Finansiering: Kommunen får ta ut avgifter för tillstånd, registrering och tillsyn.

Tillsynens omfattning: År 2002 uppskattades antalet tillstånd till 3 600 och antalet automater till 7 000. Ett 30-tal tillstånd återkallades (Lotteriinspektionen, 2003).

Kommunernas resurser för tillsyn: Totalt ett 30-tal årsarbetskrafter (Lotteriinspektionen, 2003).

Övrigt: Lotteriinspektionen har i maj 2003 i en skrivelse till regeringen föreslagit förändringar av lagen innebärande att inspektionen bör ta över tillsynen (bereds med sikte på en proposition under år 2004).

Sektorslag: Lotterilagen.

Tillsynsobjekt i kommunens tillsyn: Lotterier vilka anordnas ”av en sammanslutning som är verksam huvudsakligen inom endast en kommun”.

Tillsynsmyndighet(er) i övrigt: Lotteriinspektionen är central tillstånds- och tillsynsmyndighet. Länsstyrelserna är regionala tillstånds- och tillsynsmyndigheter. Länsstyrelser och kommuner skall hjälpa Lotteriinspektionen att utöva den centrala tillsynen.

Föreskrifter/allmänna råd om tillsynen: Ingen möjlighet att utfärda föreskrifter om den kommunala tillsynen.

Sektorslagens krav på kommunens tillsynsorganisation: Saknas.

Prövning av tillstånd för verksamhet: Kommunen prövar tillstånd för och registrering av lotterier anordnade ”av sammanslutning som är verksam huvudsakligen inom endast en kommun”.

Finansiering: Kommunen får ta ut avgifter för tillstånd, registrering och tillsyn.

Tillsynens omfattning: Okänd.

Kommunernas resurser för tillsyn: Okända.

Övrigt: –

Miljöskydd

Sektorslag: Miljöbalken.

Tillsynsobjekt i kommunens tillsyn: Omfattningen av kommunens tillsyn framgår av den s.k. tillsynsförordningen. Det gäller verksamheter inom flera olika områden (framför allt miljö- och hälso- skydd, hantering av kemiska produkter och avfallshantering).

Tillsynsmyndighet(er) i övrigt: Ett flertal centrala tillsyns- och/eller tillsynsvägledande myndigheter medverkar, bl.a. Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen. Länsstyrelserna är regionala tillsynsmyndigheter. Tillsynsmyndigheter skall samarbeta med varandra.

Föreskrifter/allmänna råd om tillsynen: Föreskrifter finns inom flertalet av balkens områden.

Sektorslagens krav på kommunens tillsynsorganisation: ”Den eller de nämnder fullmäktige bestämmer utövar tillsynen inom kommunen”.

Prövning av tillstånd för verksamhet: Olika bestämmelser beroende på verksamhet.

Finansiering: Kommun har rätt att ta ut avgifter för prövning av tillstånd och tillsyn.

Tillsynens omfattning: Mycket omfattande. En uppskattning från Svenska Kommunförbundet talar om cirka en miljon tillsynsobjekt i hela landet.

Kommunernas resurser för tillsyn: Kommunernas kostnader för myndighetsutövning inom miljö- och hälsoområdet (vilket innefattar mer än miljötillsyn) uppgick år 2002 till 2 060 mkr brutto (1 260 mkr netto)(Svenska Kommunförbundet, 2004).

Övrigt: Regeringen får bestämma att till kommun som så begär överlåta tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet. Sådant överlåtet ansvar får återkallas.

Sektorslag: Strålskyddslagen.

Tillsynsobjekt i kommunens tillsyn: Solarier.

Tillsynsmyndighet(er) i övrigt: Statens strålskyddsinstitut (SSI).

Föreskrifter/allmänna råd om tillsynen: SSI har beslutat om föreskrifter om solarier.

Sektorslagens krav på kommunens tillsynsorganisation: Den eller de nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Prövning av tillstånd för verksamhet: SSI prövar beroende på typ av solarium.

Finansiering: SSI:s föreskrifter ger kommunerna rätt att ta ut avgifter som täcker kostnaderna för tillsynen.

Tillsynens omfattning: Okänd.

Kommunernas resurser för tillsyn: Okända.

Övrigt: SSI får till kommun som så begär överlåta ”att i visst avseende utöva tillsynen”. Detta har gjorts till 141 kommuner (SSI, 2004).

Byggnadsväsendet

Sektorslag: Plan- och bygglagen (PBL).

Tillsynsobjekt i kommunens tillsyn: Byggnadsverksamhet.

Tillsynsmyndighet(er) i övrigt: Länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet och skall samverka med kommunerna i deras planläggning.

Föreskrifter/allmänna råd om tillsynen: Ingen möjlighet att utfärda föreskrifter om den kommunala tillsynen.

Sektorslagens krav på kommunens tillsynsorganisation: Kommunen skall ha en eller flera nämnder som ”skall fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet och ha det närmare inseendet över byggnadsverksamheten”.

Prövning av tillstånd för verksamhet: Bygglov prövas av kommunen.

Finansiering: Avgifter för bygglov.

Tillsynens omfattning: Okänd.

Kommunernas resurser för tillsyn: Okända.

Övrigt: Det ”inseende” kommunen skall utöva (enligt 1 kap. 7 § PBL) påminner endast i vissa avseenden om tillsyn. Om kommunal tillsyn i övrigt sägs ingenting i PBL.

Räddningstjänst

Sektorslag: Lag om skydd mot olyckor.

Tillsynsobjekt i kommunens tillsyn: Byggnader, lokaler och andra anläggningar.

Tillsynsmyndighet(er) i övrigt: Statens räddningsverk (SRV) utövar central tillsyn och även viss operativ tillsyn. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet inom länet.

Föreskrifter/allmänna råd om tillsynen: SRV har rätt att utfärda föreskrifter (arbete med sådana pågår). Allmänna råd, bl.a. om brandskyddskontroll, har utfärdats.

Sektorslagens krav på kommunens tillsynsorganisation: ”Den personal som för kommunens räkning har att ... utöva tillsyn skall genom utbildning och erfarenhet ha den kompetens som behövs.” Kommunen skall ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet.

Prövning av tillstånd för verksamhet: Vissa krav på ägare och nyttjanderättshavare att hålla utrustning m.m. och lämna uppgifter till kommunen.

Finansiering: Kommunen får ta ut avgift för vissa tillsynsbesök (tidigare s.k. brandsyn).

Tillsynens omfattning: År 2002 (enligt då gällande lagstiftning): 84 573 objekt (30 343 brandsyner), 546 s.k. § 43-objekt (229 tillsynsbesök) (1 339 ”övrig” tillsyn) (SRV, 2003).

Kommunernas resurser för tillsyn: Totalt 254 årsarbetskrafter år 2002 (SRV, 2003).

Övrigt: Omfattande verksamhet i kommunalförbund och andra mellankommunala organisationsformer förekommer. Ny lagstiftning från år 2004 innebär färre tillsynsobjekt.

Sektorslag: Lag om brandfarliga och explosiva varor.

Tillsynsobjekt i kommunens tillsyn: Yrkesmässig hantering av brandfarliga varor.

Tillsynsmyndighet(er) i övrigt: Statens räddningsverk (SRV) utövar central tillsyn och även viss operativ tillsyn.

Föreskrifter/allmänna råd om tillsynen: SRV (och den tidigare Sprängämnesinspektionen) har utfärdat ett stort antal föreskrifter.

Sektorslagens krav på kommunens tillsynsorganisation: ”Den eller de kommunala nämnder som svarar för räddningstjänsten”.

Prövning av tillstånd för verksamhet: Prövas ”av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet”.

Finansiering: Kommunfullmäktige bestämmer om avgifter beträffande brandfarliga varor.

Tillsynens omfattning: Okänd.

Kommunernas resurser för tillsyn: Ingår i redovisningen av räddningstjänsten.

Övrigt: Omfattande verksamhet i kommunalförbund och andra mellankommunala organisationsformer förekommer.

Sektorslag: Lag om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (den s.k. Sevesolagen).

Tillsynsobjekt i kommunens tillsyn: Verksamheter där farliga ämnen förekommer. Tillsynen skall samordnas med miljöbalkstillsynen.

Tillsynsmyndighet(er) i övrigt: Statens räddningsverk (SRV) utövar central tillsyn. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet inom länet.

Föreskrifter/allmänna råd om tillsynen: SRV har möjlighet att utfärda föreskrifter om kraven på de uppgifter som tillsynsmyndigheterna skall lämna till SRV.

Sektorslagens krav på kommunens tillsynsorganisation: –

Prövning av tillstånd för verksamhet: –

Finansiering: –

Tillsynens omfattning: Se ovan lag om skydd mot olyckor.

Kommunernas resurser för tillsyn: Se ovan lag om skydd mot olyckor.

Övrigt: Länsstyrelsen beslutar om kommunen skall utöva tillsyn enligt lagen. Inget sådant beslut har dock ännu fattats.

Enskilda förskolor m.m.

Sektorslag: Skollagen.

Tillsynsobjekt i kommunens tillsyn: Enskilda förskolor, fritidshem och enskilda förskoleklasser vilka bedrivs inom kommunen (verksamhet i förskoleklass inom fristående skola godkänd av Statens skolverk tillses av verket).

Tillsynsmyndighet(er) i övrigt: Statens skolverk.

Föreskrifter/allmänna råd om tillsynen: Ingen möjlighet att utfärda föreskrifter om den kommunala tillsynen.

Sektorslagens krav på kommunens tillsynsorganisation: –

Prövning av tillstånd för verksamhet: Kommunen prövar frågor om tillstånd för enskild förskola och fritidshem samt godkänner enskild bedriven förskoleklass (om detta inte gjorts av Statens skolverk).

Finansiering: Kommunen har ingen rätt att ta ut avgift för sin tillsyn.

Tillsynens omfattning: År 2003 enskilda förskolor (59 000 barn), enskilda fritidshem (29 000 elever) och enskilda/fristående förskoleklasser (6 000 elever). Okänd omfattning av den kommunala tillsynen.

Kommunernas resurser för tillsyn: Okända.

Övrigt: I fråga om fristående skolor, där Statens skolverk utövar tillsynen, har kommunen där skolan är belägen rätt till insyn i verksamheten (9 kap. 11 och 13 §§ skollagen). Kommunen ansvarar för tillsynen över att skolpliktiga elever fullgör sin skolgång (3 kap. 13–16 § skollagen).

Viss enskild verksamhet inom socialtjänsten

Sektorslag: Socialtjänstlagen.

Tillsynsobjekt i kommunens tillsyn: Tillståndspliktig yrkesmässig verksamhet i enskild regi belägen i kommunen för dagverksamhet, vård eller boende för t.ex. barn, äldre eller funktionshindrade personer (7 kap. 1 § 1 st. SOL).

Tillsynsmyndighet(er) i övrigt: Socialstyrelsen (SoS) och länsstyrelsen.

Föreskrifter/allmänna råd om tillsynen: SoS har inte rätt att utfärda föreskrifter i frågor om kommunal tillsyn.

Sektorslagens krav på kommunens tillsynsorganisation: Socialnämnden i den kommun där verksamheten bedrivs utövar löpande tillsyn.

Prövning av tillstånd för verksamhet: Länsstyrelsen prövar frågor om tillstånd för de verksamheter kommunen utövar tillsyn över.

Finansiering: Kommunen har ingen rätt att ta ut avgift för sin tillsyn.

Tillsynens omfattning: 1 640 enskilda tillståndspliktiga verksamheter (SoS, 2003). Okänd omfattning av tillsynen.

Kommunernas resurser för tillsyn: Okända.

Övrigt: Om socialnämnden får kännedom om missförhållanden i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn, skall socialnämnden underrätta länsstyrelsen om det. Socialnämnden har inte möjlighet att själv tillgripa några sanktioner mot tillsedd verksamhet.

5.2.2 Den kommunala tillsynens omfattning

Det är relativt svårt att på ett samlat sätt beskriva den kommunala tillsynens volymer. Ur SCB:s och Svenska Kommunförbundets årliga redovisningar av kommunernas ekonomi går endast att utläsa kostnader och intäkter inom området ”myndighetsutövning inom miljö och hälsa” (vilket även t.ex. inbegriper livsmedels- och djurskyddstillsyn samt prövning av tillstånd).

De sektorsvisa redovisningar som görs av centrala myndigheter varierar i fråga om innehåll och kvalitet. Den mest ambitiösa redovisning som regelbundet publiceras är Statens räddningsverks årliga publikation Kommunal räddningstjänst. I denna redovisas en

stor mängd statistik och andra uppgifter, bl.a. om kommunernas tillsyn.

Sett till alla kvantitativa termer är, vilket framgår av redovisningen ovan, den kommunala tillsynen enligt miljöbalken och anslutande författningar den utan tvekan mest omfattande. Enligt utredningens uppskattning är denna verksamhet sett till de insatta resurserna minst lika omfattande som alla de andra kommunala tillsynsverksamheterna tillsammans. Antalet anställda i den kommunala tillsynen enligt miljöbalken kan uppskattas till omkring två tusen. Denna tillsyns betydande omfattning speglas också i att antalet tillsynsobjekt, enligt en uppskattning från Svenska Kommunförbundet, uppgår till i storleksordningen en miljon. Detta är mellan tio och tjugو gånger så många objekt som de i storleksordning tre närmast följande områdena, tillsynen inom räddningstjänst-, djurskydds- respektive livsmedelsområdena. Inom vart och ett av dessa tre områden uppgår de samlade personella resurserna till mellan drygt 100 och 300 årsarbetskrafter.

En storleksmässig mellanställning har tillsynen inom folkhälsoområdet. Minst omfattande, och samtidigt mest svåruppskattade, är tillsynen inom lotteri- (inklusive visst automatspel), socialtjänst- och skolområdena. Antalet tillsynsobjekt inom vart och ett av områdena uppgår till något eller några få tusental och är samtidigt relativt ojämnt fördelade mellan landets kommuner. När det gäller den kommunala tillsynen över plan- och byggnadsväsendet saknas underlag att bedöma dess omfattning.

Frågor om finansiering av den kommunala tillsynen behandlas närmare i kapitel 4.

Av kommunernas i dag cirka 600 000 anställda arbetar mindre än en procent med direkta tillsynsfrågor (inom staten ligger motsvarande andel uppskattningsvis omkring tre procent). Till detta kommer ytterligare några tusental förtroendevalda i kommunernas nämnder.

5.2.3 Delegering av ytterligare tillsynsuppgifter till kommunerna

Kommunerna tilldelas tillsynsuppgifter vanligen direkt genom sektorslag. Ett mindre antal sektorslagar innehåller därutöver bestämmelser vilka ger möjlighet för statliga myndigheter att delegera (i lagtexterna förekommer huvudsakligen begreppen ”överlåta” och

”flytta över”) ytterligare tillsynsuppgifter till kommuner. Sådana bestämmelser finns i livsmedelslagen, strålskyddslagen, miljöbalken och i den s.k. Sevesolagen.

I de tre första lagarna är det fråga om delegering från en central statlig myndighet (Livsmedelsverket, Statens strålskyddsinstitut respektive Statens räddningsverk) medan det inom miljöbalksområdet i första hand gäller delegering från länsstyrelse till kommun.

Inom livsmedelsområdet har sådan delegering av tillsynsansvar främst skett från Livsmedelsverket till de större kommunerna. Delegering görs med stöd av 46 § 4 st. livsmedelsförordningen där det anges att:

”Livsmedelsverket får ... efter samråd med den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, i det enskilda fallet besluta att tillsynen över en viss verksamhet skall flyttas över från verket till nämnden.”

I 46 § 5 st. livsmedelsförordningen finns även en bestämmelse vilken erbjuder möjlighet till ”reträtt” eller en ”omvänd” delegering för en kommun vilken anser sig inte kunna fullgöra en viss tillsynsuppgift som ålagts den direkt i lag.

”Livsmedelsverket får, efter samråd med den kommunala nämnden, i det enskilda fallet besluta att den tillsyn över en viss verksamhet som nämnden annars har skall flyttas över till verket, om verksamheten har särskilt stor omfattning, är komplicerad eller om det finns andra särskilda skäl.”

Möjligheten till delegering i strålskyddslagen har inneburit att Statens strålskyddsinstitut delegerat tillsyn över solarier till knappt hälften av landets kommuner. Ingen kommun har ännu tilldelats några uppgifter enligt den s.k. Sevesolagen.

Det delegerade tillsynsansvaret enligt miljöbalken handlar främst om s.k. A- och B-anläggningar, dvs. tillståndspliktig och mer omfattande miljöfarlig verksamhet. I 26 kap. 3 § 4 st. miljöbalken regleras delegeringen på följande sätt:

”Regeringen får föreskriva att den tillsynsmyndighet regeringen bestämmer får överlåta åt en kommun att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet, om kommunen har gjort framställning om det.”

Finner den statliga myndigheten att tillsynen inte bör överlåtas skall regeringen om kommunerna begär det, avgöra ärendet.

5.2.4 Den kommunala tillsynsorganisationen

Till skillnad mot den tidigare kommunallagen¹ och äldre sektorslagar innehåller nu gällande kommunallag och de nyare sektorslagarna inga bestämmelser om vilka nämnder som skall finnas i en kommun. Detta har bidragit till att det förekommer en mycket varierad flora i fråga om de kommunala nämndernas inbördes benämningar, uppgiftssammansättning osv.

Enligt 3 kap. 3–4 §§ kommunallagen skall kommunfullmäktige tillsätta de nämnder som behövs för att fullgöra kommunens uppgifter enligt särskilda författningar (dvs. i första hand sektorslagar) eller för verksamheten i övrigt (dvs. inom det s.k. fria kompetensområdet). Nämndernas uppgift är att besluta i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning skall handha, exempelvis uppgiften att utöva tillsyn.

Sådana facknämnder, som i det närmaste alla kommuner har, är social-, skol-/utbildnings-, kultur och miljönämnder. I många kommuner ansvar en och samma nämnd för både miljöfrågor och för plan- och byggnadsfrågor. Frågor om räddningstjänsten ligger, om inte kommunen ingår i ett kommunalförbund med ansvar för dessa frågor, ofta hos kommunstyrelsen vilket kan ses som ett uttryck dels för att frågorna är av relativt begränsad omfattning, dels för att det är svårt att samordna dessa frågor med andra kommunala ansvarsområden.

I ”normalkommunen” gäller de traditionella förvaltningsgränserna också tillsynen. Den kommunala organisationens indelning efter samhällsområden (utbildning, socialtjänst, miljö, räddningstjänst osv.) gör att ansvaret för tillsynen ligger på ett flertal olika nämnder och förvaltningar. Det är därför vanligt att åtminstone en handfull olika nämnder har ansvar för någon tillsynsuppgift.

Den tillsyn kommunerna utövar utgör dock, med undantag för miljöområdet i vid mening (miljö-, hälso- livsmedels- och djurskydd) där ett brett fält av tillsynsfrågor hanteras, vanligen endast en begränsad del av respektive nämnds ansvarsområde. Inom t.ex. skol- och socialnämnderna tilldrar sig ansvaret för kommunens egna operativa uppgifter av naturliga skäl den största uppmärksamheten.

Samverkan mellan olika tillsynsområden, med undantag för tillsynen inom miljö-, hälso- livsmedels- och djurskyddsområdena vilka vanligen ligger inom miljönämndens ansvarsområde, är rela-

¹ SFS 1997:179.

tivt ovanligt. I några få kommuner (t.ex. Sundbyberg och Nordmaling) har bl.a. mot den bakgrunden bildats en särskild (s.k. myndighets-)nämnd för tillstånds- och tillsynsfrågor inom miljö-, livsmedels-, alkohol- och byggnadsområdena.

Vissa sektorslagar vilka reglerar den kommunala tillsynen, t.ex. lagen om skydd mot olyckor och djurskyddslagen, innehåller bestämmelser om att kommunerna skall ha kompetent personal för fullgörandet av sina uppgifter. Det är svårt för utredningen att göra en generell bedömning av i vilken utsträckning kommunerna lever upp till dessa bestämmelser. En bedömning² av de kommunala djurskyddsinspektörernas kompetens visar att knappt 70 procent uppfyller de utbildningskrav som finns i de allmänna råden och cirka 60 procent av inspektörerna ansåg själva att de hade tillräckliga kunskaper.

Genom miljöbalken har krav ställts på att bl.a. kommunerna skall upprätta årliga planer för hur tillsynsarbetet skall bedrivas. Planen skall baseras på ett register över de verksamheter vilka fordrar en återkommande tillsyn och en behovsutredning. Planen skall fastställas av den kommunala nämnd som ansvarar för tillsynen. En uppföljning³ avseende år 2000 visar att 84 procent av kommunerna hade fastställt en tillsynsplan. En annan undersökning⁴ visar att samtliga kommuner utom en hade upprättat en plan. Samma undersökning visar att flera av kommunerna på grund av resursbrist hade problem genomföra planerade aktiviteter.

Utredningen har under sitt arbete inte mött eller hört talas om någon kommun som har en tillsynspolicy, dvs. en samlande ram för hur kommunen skall utöva sina olika tillsynsuppgifter. En sådan skulle kunna reglera former för samverkan mellan olika kommunala nämnder med näraliggande tillsynsuppgifter, vilka principer som skall gälla för tillsynsavgifter, hur hot mot förtroendevalda och tjänstemän, jäv och andra etiska frågor bör hanteras osv.

² Hur effektiv är djurskyddstillsynen? Riksrevisionen (RiR 2003:1).

³ Enkätundersökning redovisad av Tillsyns- och föreskriftsrådet, 2002.

⁴ Kommunernas tillsyn enligt miljöbalken – en uppföljning och utvärdering i Örebro län, Länsstyrelsen i Örebro län, december 2003.

5.2.5 Samband mellan tillsyn och annan verksamhet i kommunerna

Nedanstående sammanställning visar på det "tillsynskluster" som finns inom miljö- respektive räddningstjänstområdena. Det är också dessa tillsynsområden vilka är störst i fråga om såväl antalet tillsynsobjekt som förvaltningsresurser. Det finns även ett starkt samband mellan dessa tillsynsområden och det ansvar kommunen har för den fysiska planeringen, genom vilken kommunen reglerar exempelvis var det kan och bör byggas samt under vilka miljö- och säkerhetsvillkor verksamheter skall bedrivas inom kommunen. I vissa kommuner kommer dessa samband till organisatoriska uttryck genom att samma nämnd ansvarar för dessa frågor.

Kommunalt tillsynsområde	Exempel på tillsynsobjekt	Samband med annan kommunal verksamhet
Djurskydd	Lantbruk och zooaffärer	Miljö
Folkhälsa	Detaljhandel och restauranger	Socialtjänst, miljö- och hälsoskydd
Livsmedel	Detaljhandel, storkök	Miljö- och hälsoskydd
Lotterier	Föreningslotterier och automatspel	Socialtjänst, stöd till idrott och föreningsliv
Miljö- och hälsoskydd	Miljöfarlig verksamhet och bostäder	Agenda 21-arbete, djurskydd, plan- och byggnadsväsende
Byggnadsväsende	Byggnadsverksamhet	Miljö, räddningstjänst
Räddningstjänst	Lokaler och anläggningar	Miljö, plan- och byggnadsväsende
Enskilda förskolor m.m.	Enskilda förskolor och fritidshem	Kommunens egen förskoleverksamhet m.m.
Viss enskild verksamhet inom socialtjänsten	Enskilda institutioner för vård eller boende	Kommunens egna institutioner

Den kommunala tillsynen inom socialtjänst-, skol- och lotteri-områdena har, som framgår ovan, vanligen relativt sett färre beröringspunkter med annan kommunal tillsyn. Kommunernas tillsyn inom dessa områden kan snarast betraktas som integrerade med andra uppgifter och ansvar som kommunerna har i fråga om

t.ex. förskolan och socialtjänsten respektive stöden till föreningslivet.

5.2.6 Samarbete mellan kommuner

Enligt bestämmelserna i kommunallagen

Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (KL) skall varje kommun sköta sina angelägenheter. En betydelse av denna bestämmelse är den s.k. lokaliseringsprincipen, vilken innebär att de angelägenheter kommunen har hand om skall vara av allmänt intresse och ha anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Detta innebär att kommunala verksamheter vilka sträcker sig över kommungränsen i princip inte är tillåtna.

Kommunallagen ger dock möjligheter för kommuner att formalisera sitt samarbete med en eller flera andra kommuner genom:

- Gemensam nämnd (3 kap. 3 a §–3 c § KL), med eller utan gemensam förvaltning.
- Kommunalförbund (3 kap. 20–28 §§ KL).

Möjligheterna att inrätta kommunalförbund har funnits under många år medan bestämmelserna om gemensam nämnd infördes i kommunallagen år 1997.

Samarbete i dessa båda former mellan kommuner förekommer inom flera olika områden. Samarbetet ökar också, både sett till antalet involverade kommuner och till verksamheternas omfattning. Enligt regeringens skrivelse⁵ Utvecklingen inom den kommunala sektorn ingick år 2003 79 procent av alla kommuner i ett eller flera kommunalförbund och en fjärdedel av alla kommuner hade gemensam nämnd. Skälen för samarbete är ofta krav på effektivitet och kvalitet i servicen till medborgarna, t.ex. genom att erbjuda olika former av utbildning och en effektiv räddningstjänst. För små kommuner handlar det i många fall om den enda möjligheten att erbjuda en viss form av service.

Ett ökande och utbrett mellankommunalt samarbete förekommer i fråga om räddningstjänsten, ett kommunalt ansvar vilket förutom operativ räddningstjänst även innefattar tillsyn. År 2003 hade en knapp tredjedel av landets kommuner ett formaliserat

⁵ Skr. 2003/04:102.

samarbete med en eller flera andra kommuner i ett av 27 räddningstjänstförbund⁶.

Samarbete i tillsynen inom miljö- och hälsoskyddsområdet i form av gemensam nämnd och gemensam förvaltning bedrivs i ett flertal kommuner, bl.a. i Habo och Mullsjö i Jönköpings län, Hudiksvall och Nordanstig i Gävleborgs län samt Hällefors, Lindesberg, Ljusnarsberg och Nora (den s.k. KNÖL-gruppen) i Örebro län.

Enligt bestämmelser i annan lagstiftning

För att andra former av samarbete mellan kommuner, t.ex. att använda en annans kommuns särskilda kompetens eller låta en annan kommuns tjänsteman fatta beslut i kommunens namn, skall vara möjligt måste ett uttalat medgivande om detta finnas i lagstiftningen. I fråga om kommunala tillsynsuppgifter finns sådana kompletterande bestämmelser i alkohollagen, lagen om skydd mot olyckor och miljöbalken. Bestämmelsen (26 kap. 7 §) i den senare lyder:

”En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har enligt denna balk skall skötas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ärendet.

Kommunen får också efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Föreskrifterna i 6 kap. 24–27 och 35 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd skall tillämpas på den som fattar sådana beslut.”

Samarbete mellan två eller flera kommuner enligt dessa bestämmelser är relativt vanligt förekommande. År 2000 hade var sjätte kommun ett samarbete med en eller flera andra kommuner i tillsynen enligt miljöbalken⁷. Det kan gälla att en större kommun med bredare kompetens bistår en mindre kommun eller att två mindre kommuner delar på kostnaderna för genomförandet av vissa tillsynsinsatser.

Exempel på sådant mer eller mindre långtgående samarbete är Mora och Orsa (i Dalarnas län) vilka har en gemensam miljöför-

⁶ Kommunal räddningstjänst 2003. Statens räddningsverk, 2004.

⁷ Enkätundersökning redovisad av Tillsyns- och föreskriftsrådet, 2002.

valtning och de fyra kommunerna i den s.k. BOKS-gruppen i Blekinge län vilkas miljöförvaltningar har ett nära samarbete i ett flertal frågor. Det sett till antalet inblandade kommuner mest omfattande samarbetet är projektet Miljösamverkan i Västra Götalands län, där samtliga kommuners miljöförvaltningar, regionstyrelsen och länsstyrelsen ingår. I detta samarbete ingår ett stort antal olika frågor och utvecklingsinsatser, bl.a. om tillsyn.

I övriga sektorslagar vilka reglerar den kommunala tillsynen, t.ex. livsmedelslagen, djurskyddslagen och lotterilagen, saknas emellertid sådana kompletterande bestämmelser om möjligheter till samarbete mellan kommuner. Beträffande djurskyddslagen har förslag om möjligheter till mellankommunalt samarbete utöver kommunallagens bestämmelser framförts i olika sammanhang, bl.a. av Justitieombudsmannen⁸ (i anslutning till en inspektion av miljönämnden i Vellinge kommun) och i departementspromemorian⁹ Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn.

5.2.7 Statlig styrning och samordning av kommunal tillsyn

Statlig styrning av kommunal tillsyn utövas på flera olika sätt. I detta avsnitt skall de huvudsakliga formerna för denna styrning redovisas.

Ett nationellt ”politikperspektiv” på den kommunala tillsynen

Den kommunala tillsynen skall här inledningsvis betraktas ur vilken roll den spelar ur ett nationellt perspektiv. Sedan några år redovisar regeringen sin politik indelad i 47 politikområden. Varje sådant område innehåller olika former av insatser; lagstiftning, offentlig förvaltning, finansiella resurser osv. Områdena innehåller också mål på olika nivåer; för området som helhet, för verksamhetsområden och för delområden.

Kommunal tillsyn återfinns inom elva av regeringens politikområden. Inom en handfull av områdena kan den kommunala tillsynen sägas vara av en relativt sett stor betydelse. Inom politikområdena djurpolitik och miljöpolitik är det sannolikt så att

⁸ Dnr. 2414-2000.

⁹ Ds 2004:11.

just den kommunala tillsynen är ett av fundamenten för hela den offentliga verksamheten inom området.

Kommunalt tillsynsområde	Statligt politikområde	Den kommunala tillsynens relativa betydelse
Djurskydd	Djurpolitik	Mycket stor
Folkhälsa	Folkhälsa	Stor
Livsmedel	Livsmedelspolitik	Mycket stor
Lotterier	Finansiella system och tillsyn	Liten
Miljö- och hälsoskydd	Miljöpolitik	Mycket stor
Byggnadsväsende	Bostadspolitik	Mindre
Räddningstjänst	Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar	Stor
Enskilda förskolor m.m.	Utbildningspolitik	Liten
Viss enskild verksamhet inom socialtjänsten	Socialtjänstpolitik, Äldrepolitik, Handikappolitik	Liten

”Tillsynshierarkierna”

Kommunernas tillsyn ingår, som nämndes inledningsvis, som delar i olika ”hierarkier”. Förutom kommunerna ingår i dessa statliga myndigheter, representerade av centrala myndigheter och/eller länsstyrelser. Den tillsyn kommunerna utövar utgör inom flertalet områden huvuddelen av den offentliga tillsynen, såväl sett till antalet tillsynsobjekt som till insatta resurser.

Tillsynsområde	Central myndighet	Regional myndighet
Djurskydd	Djurskyddsmyndigheten	Länsstyrelsen
Folkhälsa	Statens folkhälsoinstitut	Länsstyrelsen
Livsmedel	Livsmedelsverket	Länsstyrelsen
Lotterier	Lotteriinspektionen	Länsstyrelsen
Miljö- och hälsoskydd	Naturvårdsverket, Kemikalieinsp. m.fl.	Länsstyrelsen
Byggnadsväsende	Boverket	Länsstyrelsen
Räddningstjänst	Statens räddningsverk	Länsstyrelsen
Enskilda förskolor m.m.	Statens skolverk (med egna regionala enheter)	Saknas
Viss enskild verksamhet inom socialtjänsten	Socialstyrelsen	Länsstyrelsen

De roller de nämnda centrala statliga myndigheterna spelar varierar mellan de olika tillsynsområdena.

I vissa sektorslagar vilka reglerar kommunal tillsyn ges regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer rätt att utfärda föreskrifter om tillsynen. Föreskriftsrätten återfinns dock inte i alla berörda lagar.

Djurskyddsmyndigheten, Livsmedelsverket, Statens räddningsverk och Statens strålskyddsinstitut, samt vissa centrala statliga myndigheter med uppgifter enligt miljöbalken, har givits rätt att utfärda föreskrifter om bl.a. tillsynen inom sina respektive områden. Genom föreskriftsrätten kan dessa myndigheter sägas ha de mest kraftfulla medlen i sina relationer till de kommunala tillsynsmyndigheterna.

Begreppet tillsynsvägledning används för att beteckna det stöd som statliga myndigheter ger kommunerna. Det är endast inom miljöbalkens område begreppet formaliserats. I förordningen om tillsyn enligt miljöbalken definieras tillsynsvägledning som ”sådan tillsyn som består i utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna”. Naturvårdsverket ges i förordningen det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen. Ytterligare ett tiotal myndigheter (bl.a. Kemikalieinspektionen, Skogsstyrelsen och Fiskeriverket) ges ansvar för tillsynsvägledningen inom vissa angivna ansvarsområden. Länsstyrelsen svarar för tillsynsvägledningen i länet.

Boverket, Lotteriinspektionen, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut och Statens skolverk arbetar huvudsakligen med "mjukare" arbetsformer som allmänna råd, informationsmaterial och konferenser i sina relationer till kommunerna och deras tillsyn.

Det enda undantaget från de ovan nämnda förhållandena är tillsynen över visst automatspel. Inom detta lagområde har ingen central statlig myndighet eller länsstyrelse givits några tillsynsuppgifter.

Möjligheter till sanktioner mot kommuner

Centrala statliga myndigheter och länsstyrelser utövar inom ett flertal områden vad som närmast är att beteckna som "tillsyn över kommunal tillsyn". I många fall lämnar de statliga myndigheterna synpunkter på och riktar kritik mot kommunernas sätt att utföra sina tillsynsuppgifter.

Sektorslagarna ger dock endast begränsade möjligheter att ingripa med sanktioner mot kommuner som utövare av tillsyn. Det har ansetts vara med andra medel än sanktioner som eventuella missförhållanden bäst skall åtgärdas.

Genom en ändring i miljöbalken hösten 2003 har följande bestämmelse införts i 26 kap. 4 § 2 st.:

"Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun. Tillsynsmyndigheten skall återkalla överlåtelsen om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900). Har regeringen beslutat om överlåtelse, skall regeringen besluta om återkallelse."

Den återopade bestämmelsen i kommunallagen gäller jävssituationer, vilka behandlas närmare nedan. Ett återkallade enligt denna bestämmelse i miljöbalken kan vara aktuellt när det gäller av en länsstyrelse delegerat tillsynsansvar över s.k. A- och B-anläggningar. Bestämmelsen har tillämpats i ett par fall.

I ett flertal utredningar och propositioner vilka behandlat kommunal tillsyn har andra överväganden redovisats. Flertalet av dessa har stannat vid att framhålla behoven av råd och stöd från de statliga myndigheternas sida i förhållande till kommunerna. Ett exempel på detta återfinns i propositionen¹⁰ Ny alkohollag där det sägs:

¹⁰ Prop. 1994/95:89 s. 76.

”Några särskilda tvångsbefogenheter för länsstyrelsen gentemot kommunerna är dock enligt regeringens uppfattning inte mera motiverade på detta område än på t.ex. socialtjänstområdet. Länsstyrelserna skall inom såväl socialtjänstområdet som när det gäller serveringstillstånd följa den kommunala tillämpningen, ge råd och stöd åt kommunerna samt se till att de fullgör sin uppgift på ett ändamålsenligt sätt. Länsstyrelserna skall, som statens företrädare i länet, föra ut statsmakternas politik och följa upp att den får genomslag i länet.”

Ett senare exempel vilket belyser att regeringens grundinställning ligger fast återfinns i propositionen¹¹ Reformerad räddningstjänstlagstiftning.

”Några sanktioner skall inte vidtas mot kommunerna när det gäller de skyldigheter som varje kommun har enligt lagen om skydd mot olyckor i sin egenskap av kommun. I likhet med vad som anförts i förarbetena till nu gällande räddningstjänstlag (prop. 1985/86:170) anser regeringen att man kan utgå från att kommunerna vill och kan organisera en effektiv räddningstjänst och ett effektivt förebyggande arbete.

JO har framhållit att frågan om t.ex. den regionala tillsynsmyndigheten skall ha befogenhet att i sin tillsynsverksamhet ingripa mot enskilda om den kommunala tillsynen i något fall inte sköts borde utredas vidare ... Åtgärder av denna typ kan framför allt bli aktuella då en statlig tillsynsmyndighet vid sin tillsyn över en kommun upptäcker att kommunen underlåtit att vidta åtgärder mot en enskild som inte fullgjort sina skyldigheter på räddningstjänstområdet. En sådan fråga måste naturligtvis som huvudregel kunna lösas genom en dialog mellan den statliga tillsynsmyndigheten och den berörda kommunen. Så sker också i dag. Skulle någon lösning inte kunna nås menar emellertid regeringen att en statlig tillsynsmyndighet bör ha en möjlighet att ingripa mot den enskilde. Dessa befogenheter bör givetvis endast användas i undantagsfall.”

Under våren 2004 har i departementspromemorian¹² Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn lämnats ett mer långtgående förslag. Detta innebär att regeringen, på ansökan av Livsmedelsverket (när det gäller livsmedelslagen) respektive länsstyrelse (djurskyddslagen), får besluta att från en kommun som grovt eller under en längre tid har åsidosatt sina uppgifter flytta över tillsynsansvaret till verket respektive länsstyrelse. Promemorian har remissbehandlats men regeringen har ännu inte tagit ställning till förslaget.

Bestämmelsen i 15 kap. 15 § skollagen faller visserligen inte inom ramen för den kommunala tillsynen och har heller aldrig tillämpats,

¹¹ Prop. 2002/03:119 s. 74f.

¹² Ds 2004:11.

men kan ses som ett uttryck för den yttersta sanktion som staten kan tillgripa mot en kommun:

”Har en kommun grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, får regeringen meddela de föreskrifter för kommunen eller, på kommunens bekostnad, vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa bristen.

Har statens haft kostnader för en åtgärd som vidtagits med stöd av första stycket, får denna kostnad kvittas mot belopp som staten eljest skulle ha betalt ut till kommunen.”

5.2.8 Jäv och jävsliknande förhållanden i den kommunala tillsynen

Ett antal frågor om jäv och jävsliknande situationer i samband med den kommunala tillsynen redovisas i utredningens delbetänkande (avsnitt 5.4.3).

I 3 kap. 5 § 2 st. kommunallagen sägs:

”En nämnd får inte heller utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.”

Bestämmelsens syfte är att garantera tillsynens oberoende i förhållande till det ansvar som kommunen kan ha som utövare av en tillsynspliktig verksamhet. Det skall så att säga inte uppkomma situationer där samma nämnd riskerar att ”hamna på två stolar”. Bestämmelsen innebär en restriktion i förhållande till den ovan redovisade generella friheten för kommunen att själv bestämma sin nämndorganisation. Uppgifter har vid olika tillfällen förekommit om att enstaka kommuner inte följer bestämmelsen.

I kommunallagens bestämmelser om jäv (6 kap. 25 §) sägs även bl.a. följande:

”En förtroendevald eller en anställd hos kommunen eller landstinget är jävig, om

--

3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till,

--

5. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.”

Sedan utredningen överlämnade sitt delbetänkande har riksdagen beslutat om en skärpning av kommunallagens bestämmelser om jäv

i samband med tillsyn¹³. Den nya bestämmelsen infördes genom ett tillägg i 6 kap. 25 §, med lydelse enligt punkt 3 ovan, och trädde i kraft den 1 september 2003. Syftet med tillägget var att, utöver vad som reglerades i fråga om s.k. delikatessjäv (punkt 5 ovan), hindra att en och samma anställd hanterar både tillsyn över och drift av samma kommunala anläggning eller verksamhet. Bestämmelsen är särskilt tillämplig på kommuner vilka har en sammanslagen förvaltning för teknik och miljö.

Vintern 2004 anmälde en organisation (dåvarande Miljö- och hälsoskyddsmannaförbundet, MHTF) till JO vad den ansåg vara brott mot den nya bestämmelsen i ett 70-tal kommuner. JO beslutade¹⁴ dock att inte utreda anmälan.

5.2.9 Kommunsektorns eget perspektiv

Utredningen har under sitt arbete till företrädare för kommunerna vid flera tillfällen ställt frågor om:

- Hur ställer sig kommunerna till uppgifterna att utöva tillsyn?
- Vad utmärker en bra kommunal tillsyn?
- Hur passar uppgiften att utöva statlig tillsyn in i framtidens kommun?
- Hur skulle den kommunala tillsynen kunna utvecklas?

De generella tolkningar utredningen har gjort av svaren på den första frågan är att kommunerna ser tillsyn som en självklar uppgift. Den ses inte minst inom miljöområdet som central och som en viktig anledning till att miljöfrågorna engagerar många kommunmedlemmar och förtroendevalda för att därmed stå högt på agendan i flertalet kommuner. Krav på tydligare statlig styrning efterfrågas av många verksamma inom den kommunala tillsynen. Behov av kompetens nämns likaså. Kraven på ökade resurser för tillsynen riktas ofta till de kommunala ledningarna. Frågor om avgifternas betydelse för finansieringen av verksamheten tas däremot upp relativt sällan.

Inom respektive sektor finns ofta en relativt klar om än inte uttalad uppfattning om vad som kännetecknar och vilka kommuner som är bra i fråga om tillsyn. Inte minst de olika nätverk, organisationer och yrkessammanslutningar är forum för sådana diskus-

¹³ Prop. 2002/03:54.

¹⁴ Dnr. 581-2004.

sioner. Generellt sett framhålls att många av de problem som redovisas i den kommunala tillsynen har att göra med kommunens storlek. Små kommuner uppges ha stora svårigheter inte minst när det gäller tjänstemännens kompetens, såväl i fråga om omfattning som om kvalitet. Det omfattande mellankommunala samarbete vilket under de senaste decennierna utvecklats inom räddningstjänstens område framhålls ofta som exempel på hur verksamhetens kvalitet har ökat utan en motsvarande ökning av insatta resurser och hur inte minst mindre kommuners sårbarhet har minskat.

Utredningens bedömning är att det finns ett intresse från kommunsektorn av att på lång sikt renodla och tydliggöra kommunernas samhälleliga uppgifter. Detta inte minst mot bakgrund av de diskussioner om de offentliga åtagandenas långsiktiga finansiering och den demokratiska samhällsstrukturens legitimitet som pågår. Ur ett sådant perspektiv framstår kraven på att i första hand inrikta de kommunala verksamheterna mot kommuninvånarnas grundläggande behov som nödvändiga. I detta sammanhang skulle det på allvar kunna diskuteras om uppgifterna att utöva tillsyn (särskilt om detta skall ske i förhållande till det snävare och striktare tillsynsbegrepp utredningen förespråkar) hör hemma i en mer "slimmad" kommunal portfölj.

Ett sådant restriktivt synsätt har de båda kommunförbunden öppnat för i slutrapporten från förbundens gemensamma SOLA-projekt där¹⁵ det i denna fråga bl.a. sägs:

"Sådana uppgifter där det inte ges ett tydligt utrymme för självstyret åvilar staten. Kommuner, landsting och regioner kan även på dessa områden utföra tjänster åt staten för att undvika parallella organisationer. Staten ska i sådana fall ta det fulla finansiella ansvaret."

Utredningen har noterat att under den tid dess arbete pågått har inga förslag väckts, varken från den kommunala sektorn eller från annat håll, om möjligheterna eller lämpligheten av att tillföra kommunerna ytterligare tillsynsuppgifter.

¹⁵ SOLA-projektets slutrapport, s. 27. Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet, 2002.

5.3 Överväganden

5.3.1 En principiell utgångspunkt

Tillsynsutredningens analys av kommunernas uppgifter som tillsynsmyndigheter utgår inledningsvis från de principer för fördelning av samhällsuppgifter mellan staten och kommunerna vilka redovisades av Länsberedningen¹⁶. Beredningen sammanfattade kraven på uppgiftsfördelningen i följande fem principer:

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

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

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

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

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

Länsberedningen underströk att stat och kommuner bör komplettera varandra i en helhet. Den närmare fördelningen av uppgifter måste dock ständigt anpassas till samhällsutvecklingen.

Hänvisningar till Länsberedningens fem principer har gjorts av flera senare statliga utredningar och i den allmänna debatten om relationerna mellan stat och kommun. Att principerna har stått sig i trettio år beror på att de inte tar ställning i de målkonflikter vilka uppträder i praktiken och som gäller t.ex. frågor som:

- Hur långt skall statens krav sträcka sig utan att de inkräktar på den kommunala självstyrelsen?
- När bör behovet av lokal kännedom väga tyngre än kraven på likformighet och överblick?
- Hur beräknas effektivitetsvinster på lokal respektive central nivå?

¹⁶ SOU 1974:84 s. 20-21.

5.3.2 Närmare om Länsberedningens principer och den kommunala tillsynen

Länsberedningens fjärde princip är den som främst vetter mot ett kommunalt ansvar för samhällsuppgifter. Principen talar om kravet på beslutfattandets närhet till den berörde samt behoven av lokal- och detaljkunskap. Den andra principen, vilken uttrycker kravet på närhet mellan beslutsfattare och berörda, påminner om EU:s s.k. subsidiaritetsprincip och kan också tolkas som ett stöd för ett så lokalt beslutsfattande som möjligt.

Den genomgången utredningen gjort av regeringens uttalanden i samband med att lagstiftning om statlig tillsyn införts eller förändrats visar att argumenten för ett kommunalt ansvar huvudsakligen utgår från den andra respektive den fjärde principen. Inte minst när det är fråga om mycket omfattande verksamheter, som t.ex. på miljöområdet, betonas värdet av närhet mellan tillsynsorgan och tillsynsobjekt.

Länsberedningens femte princip kan ses som ett argument för pragmatiska organisationslösningar; där kunskap och kompetens inom ett givet sakområde redan finns är det lämpligt att placera nytillkommande uppgifter. Principens krav på effektivitetsvinst kan tala för att, av exempelvis kompetensskäl och möjligheten att inom en organisation skapa en viss "kritisk massa", samla uppgifter t.ex. hos centrala myndigheter med god tillgång till juridisk eller teknisk kompetens.

I många, särskilt av statliga tillsynsmyndigheter utövade, verksamheter framhålls kopplingar till andra medel för att uppnå politiska mål och bedöma verksamhetens resultat. Det kan i det första fallet gälla olika former av främjande insatser, t.ex. information, rådgivning eller statsbidrag, och i det andra fallet olika metoder för att analysera måluppfyllelsen, t.ex. utvärderingar och s.k. nationella uppföljningar. I verksamheter av detta slag finns ofta tydliga inslag av ekonomisk/teknisk kompetens (t.ex. tillsynen över finansmarknaderna och delar av tillsynen enligt miljöbalken).

I de fall kommunerna givits ansvar för tillsynsuppgifter brukar andra former av samband framhållas. I den proposition¹⁷ vilken föregick miljöbalken säger regeringen t.ex. att det "är rimligt att kommunernas ansvar för miljön i den egna kommunen omfattar även rätten och skyldigheten att utöva tillsyn".

¹⁷ Prop. 1997/98:45 s. 498.

Kopplingen till kommunens ansvar för sociala förhållanden anges av regeringen som skäl för ett kommunalt ansvar för tillsynen enligt lagen om visst automatspel¹⁸. Detta argument används också i regeringens proposition om ny alkohollag¹⁹, där det bl.a. sägs följande:

”Övervakning av nykterhet och ordning är normalt i första hand en kommunal angelägenhet, vilket bl.a. framgår av 11 § socialtjänstlagen ... Ges kommunerna huvudansvaret för den direkta restaurangkontrollen kan denna uppgift naturligt knyta an till socialtjänstens uppsökande verksamhet. Kommunernas motivation för tillsyn av restaurangerna bör öka vid en kommunalisering av tillståndsgivningen. Möjlighet finns också att ge kommunerna rätt att ta ut tillsynsavgifter för de kostsamma restauranginspektionerna som ofta måste utföras på obekvämt arbetstid.”

När det gäller kommunernas ansvar för vissa tillsynsuppgifter inom skolans och socialtjänstens områden är kopplingarna tydliga till ansvaret för finansieringen av verksamheterna och kommunernas näraliggande egna operativa uppgifter (de kommunala förskolorna och fritidshemmen respektive olika former av omsorgsinstitutioner).

I propositionen om ny strålskyddslag²⁰ är synen på valet av tillsynsorgan mer pragmatisk:

”Som jag tidigare framhållit är avsikten att tillsynsförfarandet i framtiden skall kunna anpassas och utformas på det sätt som är lämpligt för just den aktuella strålkällan. Mot den bakgrunden är det motiverat att behålla möjligheten att kunna delegera tillsynsverksamheten. ... Inom konsumentområdet bör kunna övervägas att överlåta viss tillsyn till kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder. Det gäller speciellt för typgodkända produkter, exempelvis solarier.”

De sektorslagar vilka reglerar kommunal tillsyn ger kommunerna ett ansvar för styrningen av organisation, resurser och kompetens för verksamheten. Däremot visar domstolsutslag, uttalanden från JO och juridisk sakkunskap att det finns begränsningar i möjligheterna till lokala tillämpningar av de operativa tillsynsprocesserna. Det finns i dessa källor ett mycket tydligt stöd för att formerna för och inriktning av tillsynen innehåller krav på tillsynsmyndigheterna att upprätthålla en nationell likvärdighet i sin myndighetsutövning i förhållande till tillsynsobjekten. Kraven

¹⁸ Prop. 1981/82:203.

¹⁹ Prop. 1994/95:89 s. 75ff.

²⁰ Prop. 1987/88:88 s. 39.

på att tillsynen utförs på ett för den enskilde och med hänsyn till lagstiftningen riktigt sätt är mycket höga i all tillsyn.

Länsberedningens första princip framhåller riksintresset. Denna innebär att medborgarna oavsett var i landet de bor skall ha samma tillgång till exempelvis offentliga tjänster och bemötas av offentliga organ på ett likvärdigt sätt. Det är därmed inte sagt att dessa tjänster skall vara utformade på ett exakt likartat sätt. Om målet med insatserna är absolut likhet bör man istället tala om nationell likformighet, vilket Länsberedningens tredje princip gör.

Både Länsberedningens första och tredje princip antyder en nationell eller central organisationslösning. Detta skulle således utesluta en kommunal tillsyn.

Inom tillsynsområdet återfinns dessa båda principer främst i den statliga tillsyn vilken avser medborgarnas rättigheter, som i ombudsmännens tillsyn enligt diskrimineringslagstiftningen. Dessa tillsynsmyndigheter arbetar med närmast domstolsliknande arbetsformer och kräver stort inslag av juridisk kompetens.

Utredningens slutsats är att när kommunalt ansvar för tillsyn beslutats har argumenten om närhet mellan beslutsfattare och berörda samt kännedom om lokala förhållanden vägt tungt. I viss utsträckning har även koppling till ett befintligt kommunalt ansvar för en näraliggande uppgift (som inom socialtjänstens och förskolans områden) gjort att även tillsynen blivit ett kommunalt ansvar.

5.3.3 Frågor om relationerna mellan staten och kommunerna när det gäller tillsyn

Kritiken mot kommunernas tillsynsverksamhet har varit av två slag. Å ena sidan har den gällt brister i fråga om resurser och kompetens. Kritikerna menar enkelt uttryckt att kommunerna inte satsat tillräckligt på tillsynsuppgifterna. Detta har tagit sig skilda uttryck som att planerad verksamhet inte blivit genomförd eller att uppföljning av tillsynsinsatser uteblivit. Å andra sidan, delvis som en följd av den första kritiken, anser kritikerna att skillnaderna mellan kommunerna i utövandet av tillsynen är allt för stora. Detta anses leda till problem för tillsedda verksamheter ur likvärdighets- och rätts säkerhetsperspektiv.

Det har även förekommit kritik mot den statliga styrningen av den kommunala tillsynen. Denna kritik har både pekat på för hög

detaljeringsgrad och för oprecisa krav i de centrala myndigheternas olika styrdokument (föreskrifter alternativt allmänna råd).

Tillsynsvägledning

Utveckling av den kommunala tillsynen behöver löpande äga rum och stödjas från de statliga myndigheternas sida. Det kan förutom information om nya bestämmelser för tillsynen även gälla förmedling av erfarenheter från och metoder i det praktiska tillsynsarbetet samt diskussioner i etiska frågor. Även formerna för uppföljning av tillsynen behöver stödjas och utvecklas. De nu nämnda uppgifterna bör ingå i tillsynsvägledningen i förhållande till kommunerna. Utredningen återkommer till denna fråga i kapitel 6.

Föreskriftsrätt

Utredningens uppfattning är att styrmöjligheterna främst är beroende av om den lag enligt vilken tillsynen skall utövas ger regeringen och/eller de statliga myndigheterna rätt att utfärda föreskrifter om tillsyn. Problemet är att vissa av de för den kommunala tillsynen styrande sektorslagarna inte innehåller en sådan föreskriftsrätt.

Inte minst som en följd av medlemskapet i EU finns på vissa områden krav på att tillsynen skall bedrivas på visst sätt, med viss frekvens osv. Denna typ av EU-bestämmelser kommer sannolikt också att öka. Till följd av de i dag begränsade möjligheterna att utfärda föreskrifter finns det risker att förpliktelser mot EU inte uppfylls.

Utredningens uppfattning är att statens möjligheter att utfärda föreskrifter om den kommunala tillsynen bör öka. Syftet med dessa föreskrifter är att garantera likvärdighet och rättssäkerhet i tillsynen. Rätten för statliga myndigheter att utfärda föreskrifter bör utgöra en del av en utökad samordning av tillsynen. Utredningen återkommer till denna fråga i kapitel 6.

Ingripandemöjligheter

I syfte att åtgärda brister i enskilda kommuners tillsyn bör statens möjligheter att ingripa tydliggöras och preciseras. En ordning för detta bör etableras inom samtliga områden där kommunerna har tillsynsuppgifter. Statens uppföljning av kommunernas tillsyn bör vara förenad med möjligheter till ingripanden riktade mot den kommun som inte sköter sina tillsynsuppgifter.

Om en kommun inte följer påpekandena bör den statliga myndighet regeringen bestämmer kunna ingripa mot kommunen genom föreläggande med krav på åtgärder. Ett sådant föreläggande bör inte kunna förenas med vite. Det är enligt utredningens uppfattning inte i enlighet med lagstiftningens intentioner att med finansiella medel rätta till brister hos offentliga organ vilka i sig kan ha sin grund i brister på finansiella resurser.

Som en yttersta ingripandemöjlighet bör en kommun kunna framtas sitt tillsynsuppdrag.

Överklaganden av kommunala tillsynsbeslut

Kommunala beslut i tillsynsärenden enligt vissa sektorslagar överklagas i första instans till länsstyrelsen. Detta gäller miljöbalken, plan- och bygglagen, livsmedelslagen, lagen om visst automatspel, djurskyddslagen och tobakslagen. Det vanligaste förhållandet är att länsstyrelsens beslut i dessa ärenden kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Ett fåtal kommunala tillsynsbeslut, t.ex. enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor, överklagas till den centrala statliga förvaltningsmyndigheten.

Andra kommunala tillsynsbeslut överklagas, i likhet med för statliga myndigheter, till allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller exempelvis beslut enligt skollagen, strålskyddslagen, lotterilagen och alkohollagen.

Frågan om länsstyrelsernas roll i överklaganden av kommunala förvaltningsbeslut behandlades av PARK-kommittén vilken i sitt delbetänkande²¹ ansåg, med hänvisning till effektivitet och länsstyrelsernas sakkompetens, att nuvarande ordning borde bibehållas.

Den allmänna utvecklingen är att allt fler förvaltningsbeslut i första instans överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Att läns-

²¹ SOU 1998:166.

styrelser (enligt förslag nedan) bör kunna utses att ansvara för tillsynsvägledning inom länet i förhållande till kommunala tillsynsmyndigheter talar också för att länsstyrelserna inte bör ha någon roll i eventuella överklaganden av dessa verksamheters beslut. Det är utredningens bedömning att skälen för att behålla länsstyrelserna som besvärinstans i vissa kommunala tillsynsbeslut väger lättare än kraven på en generell, snabb och rättssäker överklagandeordning inom ramen för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Utredningen anser dock att frågan om överklaganden kräver en mer samlad översyn än den som varit möjlig att göra med utgångspunkt från tillsynens perspektiv.

5.3.4 Relationerna inom kommunerna när det gäller tillsyn

Utrymme för politiska bedömningar

I uppsatsen Offentlig förvaltning som fullgörs av ledamöter i kommunala nämnder diskuterar Bertil Wennergren²² skillnaderna mellan kommunala nämnders roller enligt kommunallagen och speciallagstiftning.

”En förvaltande nämnds ledamöter har att göra sina bedömningar med utgångspunkt i de lagbestämmelser som är tillämpliga på saken. Det brukar beskrivas som att det gäller att ta ställning till om och hur de faktiska omständigheterna i ärendet går in under de rättsliga kriterier som skall vara styrande. Beslutsfattandet är underordnat dessa rekvisit och bundet av dem. Är sakbedömningen av frågan oreglerad, kan beslutsfattarna i princip göra fria värderingar – tillämpa ett fritt skön – och t.ex. låta politiska bedömningar fälla utslaget.”

Tillämpat på de tillsynsuppgifter kommunerna utövar är Wennergrens kommentar principiellt viktig och klargörande. När en kommunal nämnd behandlar enskilda ärenden om tillsyn är den otvetydigt en företrädare för det allmänna. Utrymmet för lokalpolitiska bedömningar i dessa ärenden är således begränsat. Detta synsätt understryks också i Svea hovrätts dom²³ i det s.k. Enköpingsmålet där sex ledamöter i miljönämnden fälldes för tjänstefel. Denna skillnad mellan sektorslagsreglerade och ”fria” uppgifter talar för en i lagstiftningen tydligare åtskillnad mellan tillsyn och icke myndighetsutövande förvaltning (t.ex. i form av

²² I Festskrift till Fredrik Sterzel, 1999, s. 422.

²³ B 3204-02.

rådgivning och information riktad till kommunens medborgare och näringsutövare). Utredningen har även i avsnitt 2.3.7 behandlat denna åtskillnad.

När det gäller andra frågor om tillsynens bedrivande har dock kommunerna betydande styrmöjligheter. Det gäller t.ex. i frågor om organisation och resurser för kommunens tillsyn.

Jäv

Kommunallagens bestämmelser om jäv gäller, sedan ändringarna hösten 2003 trätt i kraft, uttryckligen för såväl förtroendevalda som tjänstemän i samband med tillsyn. Bestämmelsernas syfte är att tillförsäkra tillsynens oberoende i förhållande till kommunens verksamhetsansvar för tillsynspliktig verksamhet och att inte ovidkommande hänsyn i övrigt tas vid utövandet av tillsynen. Avsaknaden av rättspraxis i tillämpningen av den nya regeln gör att det enligt utredningens mening inte nu finns anledning att föreslå ytterligare förändringar av kommunallagens bestämmelser om jäv.

Kommunal tillsyn över egen verksamhet

Däremot finns det anledning att diskutera den vidare frågan om och i vilken utsträckning det över huvud taget skall förekomma att en kommun eller annan för en tillsynspliktig verksamhet ansvarig själv skall ha ansvar för tillsynen över denna verksamhet. Frågan är aktuell när det gäller miljöfarlig verksamhet (t.ex. avfallsanläggningar och värmeverk) och verksamhet i livsmedelslokaler (t.ex. storkök). Principiellt är det inte, oavsett om ansvaret ligger hos olika kommunala nämnder eller inte, någon särskild lyckad situation ens ur kommunens eget perspektiv att tillsyn utövas över egen verksamhet. Förtroendet för kommunen som ansvarig för tillsynen kan rubbas och andra näringsutövare kan uppfatta sig bli orättvist behandlade. De praktiska möjligheterna att utöva tillsynen och konsekvenserna av att sanktionera missförhållanden är andra aspekter vilka måste tillmätas betydelse.

Frågan om kommuners tillsyn över egen verksamhet bör mot denna bakgrund utgöra en särskilt prioriterad uppgift för de statliga myndigheter vilka utses att svara för tillsynsvägledning i förhållande till den kommunala tillsynen.

Ett möjligt sätt att lösa problem med tillsynens oberoende i förhållande till annan kommunal verksamhet eller andra kommunala åtaganden är att utveckla samarbetet i tillsynsfrågor med en eller flera andra kommuner. Detta skulle kunna ske genom att kommunerna så att säga byter tillsynsuppgifter med varandra i enlighet med den modell för samverkan mellan kommuner vilken finns i bl.a. 26 kap. 7 § miljöbalken, och som utredningen vill göra generellt tillämplig för alla tillsynsområden.

5.3.5 Kan länsstyrelserna ta över kommunernas tillsynsuppgifter?

Enligt regeringens tilläggsdirektiv skall Tillsynsutredningen föreslå en framtida organisering av den tillsyn vilken i dag bedrivs av kommunerna. Effekterna av en överföring av dagens kommunala tillsynsuppgifter, eller delar av dem, till länsstyrelserna skall redovisas.

Länsstyrelserna bedriver en omfattande tillsyn inom ett flertal samhällsområden. I utredningens delbetänkande redovisas ett 30-tal sektorslagar enligt vilka länsstyrelserna utövar tillsyn. Vissa av dessa lagar ger enbart ansvar för länsstyrelserna att utöva tillsynen, som när det gäller tillsynen över stiftelser eller yrkesmässig trafik. Enligt vissa andra lagar delar länsstyrelserna ansvaret för utövandet av tillsynen med kommunerna. Detta är, som framgått i det föregående, fallet i flertalet av de sektorslagar där kommunerna tilldelats tillsynsansvar.

Regeringen har i olika sammanhang uttalat att tillsyn skall vara en av länsstyrelsernas prioriterade arbetsuppgifter. Senare års regeringsbrev har angett sådana prioriteringar och ställt krav på återrapportering om tillsynens omfattning, resursåtgång m.m. En sammanställning²⁴ av länsstyrelsernas årsredovisningar för år 2003 visar att verksamhetsområdet Tillsyn och vägledning hade cirka 600 årsarbetskrafter och kostade cirka 500 mkr. Detta motsvarade 15 procent av länsstyrelsernas samlade resurser.

Som skäl för att lägga uppgifter på länsstyrelserna brukar framhållas deras breda uppdrag; att utifrån ett helhetsperspektiv samordna statens intressen på den regionala nivån.

För att klara sitt uppdrag har länsstyrelserna en såväl bred som djup sakkunskap. Den juridiska sakkunskapen brukar särskilt framhållas som argument för att lägga bl.a. nya tillsynsuppgifter på

²⁴ Finansdepartementet, 2004.

länsstyrelserna. När det gäller övrig kompetens är den såväl kopplad till respektive samhällssektor (t.ex. naturvård, lantbruk eller kulturmiljö) som till förhållandena inom länet.

Ett eventuellt överförande av ansvar för tillsynsuppgifter från kommunerna till länsstyrelserna är förenade med betydande principiella och praktiska problem. Ett överförande av endast kommunernas tillsyn inom miljö- och hälsoskyddsområdet skulle öka antalet anställda vid länsstyrelserna med uppskattningsvis 40–50 procent och därmed göra miljö- och hälsoskyddstillsynen till länsstyrelsernas största enskilda verksamhetsområde. Ett överförande av samtliga nuvarande kommunala tillsynsuppgifter skulle öka tillsynens andel i länsstyrelserna ytterligare. Det är utredningens bedömning att en utbyggnad av länsstyrelserna till en sådan "tillsynstung" statlig myndighet inte skulle vara önskvärd ur ett vidare förvaltningspolitiskt perspektiv.

Under arbetets gång har utredningen heller inte träffat på någon som på allvar framfört uppfattningen att dagens kommunala tillsynsuppgifter skulle gagnas om de överfördes till länsstyrelserna. Inte heller bland det 100-talet remissinstanser vilka under våren 2002 yttrade sig över utredningens delbetänkande finns det någon som förordar denna lösning. Det har i olika sammanhang framförts enskilda argument, framför allt kopplade till kompetensfrågor och jävsförhållandena inom kommunerna, vilka skulle kunna tolkas som ett förord för ett överförande.

Utredningen har inte funnit att någon enskild del av dagens kommunala tillsyn skulle vara särskilt lämplig att överföra till länsstyrelserna. Flera av dagens kommunala tillsynsuppgifter, inte minst inom miljö- och folkhälsoområdena, har under de senaste decennierna också överförts från just länsstyrelserna till kommunerna.

Flertalet kommunala tillsynsuppgifter har nära samband med andra kommunala uppgifter och ansvar. Sambanden är av delvis olika karaktär. En del är verksamhetsmässiga och utgår från möjligheterna till ett effektivt utnyttjande av kommunens resurser. Detta är kanske tydligast inom räddningstjänsten, men det finns även inom förskolan och socialtjänsten, där tillsynsuppgiften är naturligt kopplad till ansvaret för verksamheternas finansiering. Ett annat samband är det som tar sig uttryck i att tillsynen ger ett direkt stöd till eller utgör en naturlig del av ett vidare ansvar kommunen ålagts. Detta är fallet inom exempelvis miljöpolitiken (miljö- och djurskyddstillsynen), infrastruktur och byggande (miljö-, räddnings-

tjänst- och byggnadstillsynen), folkhälsoarbetet (livsmedels-, alkohol-, tobaks- och solarietillsynen) samt främjandet av goda livsmiljöer för barn och ungdomar (alkohol-, automatspels- och förskoletillsynen).

Ett ytterligare skäl mot ett överförande av dagens kommunala tillsyn till länsstyrelserna är att tillsynen då skulle gå miste om den lokala förankring som de insatser och det engagemang de tusentals förtroendevalda och kommunalt anställda i kommunerna i dag tillför. Ett lokalt beslutsfattande, utövat på ett kompetent och rättssäkert sätt, innebär ett viktigt bidrag till den offentliga verksamhetens legitimitet.

Skulle emellertid de strukturella förändringar av den statliga förvaltningen på nationell och regional nivå som regeringen nyligen aviserat, genom direktiven²⁵ till Ansvarskommittén, leda till avsevärda förändringar i den statliga förvaltningsstrukturen samtidigt som ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna förändras kommer frågan i ett nytt läge.

5.3.6 Sammanfattning av utredningens överväganden om kommunernas roll i tillsynen

Utredningen har i detta kapitel redovisat ett antal aspekter på och förhållanden inom den kommunala tillsynen.

Utredningen drar med utgångspunkt från redovisningen och den följande analysen ett antal generella slutsatser. Dessa redovisas och kommenteras nedan.

Starka sidor

Till den kommunala tillsynens starka sidor hör den breda förankring de har bland kommunernas förtroendevalda och tjänstemän. Den närhet mellan förtroendevalda/tjänstemän och medborgare/tillsynspliktiga verksamheter som präglar den kommunala organisationen är en styrka vilken gagnar en effektiv tillsyn. Den kommunala tillsynen har ett antal positiva samband med andra kommunala verksamheter. De synergieffekter sambanden leder till är viktiga för de kommunala verksamheterna som helhet. Utred-

²⁵ Dir. 2004:93.

ningen konstaterar därför att det finns starka skäl för att låta kommunerna behålla dagens tillsynsuppgifter.

Tillsynens ställning i förhållande till annan kommunal verksamhet, som information och rådgivning till kommunens medborgare och näringsutövare, är i vissa fall oklar. Utredningens förespråkar i andra delar av detta betänkande ett snävare och mer strikt tillsynsbegrepp som skulle bidra till ett undanröjande av dessa oklarheter.

Brister

Vissa av de påtalade bristerna har sin grund i den kommunala strukturen som sådan. Dessa har att göra med att majoriteten av landets kommuner är relativt små, att de finansiella och demografiska förutsättningarna högst avsevärt varierar mellan olika kommuner samt att kommunerna ansvarar för ett stort antal olika samhällsuppgifter.

Dessa typer av brister får återverkningar exempelvis i form av problemen med jävsförhållanden, brister i tillsynens oberoende och bristande kompetens i de kommunala förvaltningarna. Dessa är dock inte unika för den kommunala tillsynen utan återfinns även i annan kommunal verksamhet.

De brister som finns inom olika verksamhetsområden och i enskilda kommuner handlar i stor utsträckning om en inte fullt ut reglerad och tillämpad statlig styrning. Utredningen anser att dessa brister kan lösas genom en utvecklad tillsynsvägledning från statliga myndigheters sida. Vägledningen bör kompletteras med en rätt för statliga myndigheter att besluta om föreskrifter i frågor om tillsynens bedrivande och att besluta om förelägganden riktade till enskilda kommuner.

En ökad effektivitet i den kommunala tillsynen skulle uppnås genom ett mer utvecklat mellankommunalt samarbete. De hinder mot sådant samarbete vilka finns i olika sektorslagar bör tas bort.

Till stor del kan kommunerna tillgodose sina behov av kompetent personal för tillsynen. Problem finns dock inom vissa tillsynsområden och i vissa typer av kommuner. Staten har ett ansvar för att tillgodose de långsiktiga behoven och utveckling av fördjupad kompetens.

Variationer

Utredningen har funnit att den kommunala tillsynen uppvisar variationer i ett antal olika avseenden, t.ex. mellan olika tillsynsområden, olika typer av kommuner och enskilda kommuner.

Till en viss del låter sig variationerna förklaras av brister i institutionella förhållanden som regelverk, resurser, organisation och andra styrmedel.

Det är utredningens uppfattning att de icke önskvärda variationerna kan minska genom en utveckling av den statliga tillsynsvägledningen. Även samarbetet mellan enskilda kommuner bör kunna öka.

Det finns som framgått av kapitel 4 betydande skillnader såväl mellan olika tillsynsområden som mellan enskilda kommuner när det gäller tillsynens finansiering. En ökad andel av kostnaderna för den kommunala tillsynen bör enligt utredningen finansieras genom avgifter och en större enhetlighet beträffande avgifternas konstruktion och storlek bör eftersträvas.

5.4 Förslag

5.4.1 Statlig styrning av den kommunala tillsynen

Grunden för utredningens förslag är att staten bör ta ett tydligare ansvar för styrningen av de tillsynsuppgifter vilka i dag ligger på kommunerna. Staten har, som utredningen ser det, ytterst ansvaret för att tillsynen inriktas och bedrivs på det sätt som sektorslagarna anger. De krav EU ställer på Sverige som medlemsland när det gäller vissa former av tillsyn gör att nationell likvärdighet i utövandet av den kommunala tillsynen måste kunna garanteras.

Regeringen bör ge vissa statliga myndigheter i uppdrag att ansvara för tillsynsvägledning inom de områden där kommunerna bedriver tillsyn. I första hand bör myndigheter på nationell nivå komma i fråga för dessa uppgifter. Även länsstyrelserna bör, på de områden där de har kompetens och där den kommunala tillsynen är omfattande (som inom miljö- och folkhälsoområdena), kunna ges ansvar för tillsynsvägledning inom länet.

Huvuduppgiften för de statliga myndigheterna bör vara att verka för nationell likvärdighet i fråga om rättssäkerhet, oberoende och kompetens i den kommunala tillsynen. Detta bör ske genom att

myndigheterna löpande följer och utvärderar samt genom stöd och råd informerar och stimulerar till vidareutveckling av tillsynen.

Tillsynsvägledningen bör även kunna kompletteras med rätten att utfärda föreskrifter om den kommunala tillsynens inriktning och bedrivande samt att granska den kommunala tillsynen och att vid behov besluta om förelägganden.

I fråga om finansiering av den kommunala tillsynen bör de principer vilka redovisas i kapitel 4 vara vägledande. Principerna innebär bl.a. att avgifterna för tillsynen skall baseras på full kostnadstäckning och att avgifterna inom ett och samma tillsynsområde skall vara enhetliga i alla delar av landet. För den kommunala tillsynen betyder detta att regeringen eller, efter beslut av regeringen, statliga myndigheter bör ges rätten att fastställa vilka avgifter kommunerna skall ta ut i samband med tillsynen.

5.4.2 De rättsliga grunderna för den kommunala tillsynen

Kommunernas mandat och ansvar för att utöva tillsynsuppgifter bör även fortsättningsvis anges direkt i respektive sektorslag.

I särskilda fall bör statliga tillsynsmyndigheter genom delegation kunna låta kommuner utföra ytterligare tillsynsuppgifter utöver de som direkt angivits i sektorslag. Möjligheten att delegera sådana tillkommande uppgifter bör ges i respektive sektorslag. Sådan delegation bör komma ifråga inom tillsynsområden där en kommun har särskild kompetens och där effektivitetsvinster kan uppnås. Att kommunens organisation för tillsynen är oberoende i förhållande till den tillsedda verksamheten måste vara en ytterligare förutsättning för att kommunen skall komma i fråga för sådan delegation. I respektive sektorslag bör införas bestämmelser om formerna för sådan delegering, liksom om under vilka förutsättningar given delegation kan återtas.

Utredningens bedömning är att kommunallagens bestämmelser om jäv i dagsläget är tillfyllest. Det bör vara en angelägen uppgift för rättspraxis och den statliga tillsynsvägledningen i förhållande till de kommunala tillsynsverksamheterna att verka för att jävsbestämmelserna efterlevs.

Tillsynsverksamhetens ställning inom den kommunala organisationen, utöver kommunallagens bestämmelser om jäv och tillsynens oberoende, bör inte regleras. Detta i syfte att erbjuda kommuner vilka vill ge tillsynen en alternativ organisatorisk ställ-

ning, exempelvis genom att inrätta en s.k. myndighetsnämnd, friare möjligheter. Formuleringar i sektorslagar såsom ”den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom x-området utövar tillsynen inom kommunen” bör således utgå och ersättas med en bestämmelse om att kommunens fullmäktige bestämmer vilken nämnd som skall utöva tillsynen. Detta kräver ändringar i det 20-tal sektorslagar vilka i dag ger kommunerna tillsynsansvar.

Utredningen anser inte att det finns skäl för att det bör gälla andra principer för överklaganden av kommunala beslut i tillsyns-ärenden än för överklaganden av statliga myndigheters tillsynsbeslut. Det är därför utredningens mening att kommunala tillsynsbeslut i första instans generellt sett bör överklagas till allmän förvaltningsdomstol. De behov av ändringar, i exempelvis miljöbalken, livsmedelslagen, lagen om visst automatspel, djurskyddslagen och tobakslagen, som detta föranleder behöver dock en djupare belysning, inte minst av hur andra beslut enligt dessa lagar skall kunna överklagas, än vad som varit möjligt för denna utredning att bidra med.

5.4.3 Möjligheter till ingripanden mot kommuner för brister i tillsynen

De statliga tillsynsvägläddande myndigheterna bör löpande följa hur enskilda kommuner bedriver sin tillsyn och hur de uppfyller lagstiftningens krav på verksamheten. Vid eventuella missförhållanden hos de kommunala tillsynsmyndigheterna bör kraven på åtgärder i första hand framföras genom påpekanden och liknande förfaranden.

Om en kommun inte följer påpekandena bör den statliga myndighet regeringen bestämmer kunna ingripa mot kommunen genom föreläggande med krav på åtgärder.

Den yttersta sanktionen mot en kommun vilken grovt eller under en längre tid har åsidosatt sitt tillsynsansvar bör vara att kommunens uppdrag att utöva tillsyn enligt en viss sektorslag flyttas över till en statlig myndighet. Ett på sådant sätt överflyttat tillsynsansvar bör bedrivas av den statliga myndigheten tills vidare och på den berörda kommunens bekostnad. Beslut om överflyttning bör fattas av regeringen.

5.4.4 Mellankommunalt samarbete

Det främsta syftet med att utveckla det mellankommunala samarbetet i tillsynsfrågor är att öka möjligheterna att upprätthålla för verksamheten nödvändig omfattning och inriktning av den personella kompetensen. Ett ytterligare syfte med ett ökat mellankommunalt samarbete är att öka tillsynens oberoende i förhållande till andra kommunala intressen än de som har att göra med tillsynens syfte.

Möjlighet för en kommun att tillsammans med en eller flera andra kommuner söka effektivast möjliga organisation för sin tillsyn, utöver kommunallagens bestämmelser om gemensam nämnd och kommunalförbund, bör därför införas på samtliga områden där kommunerna givits ansvar för tillsynsuppgifter. De förändringar som krävs gäller möjligheterna att överlåta åt en annan kommun att sköta tillsynsuppgifter och att uppdra åt en tjänsteman i en annan kommun att fatta beslut i tillsynsärende(n).

Förebilder för en reglering av dessa frågor återfinns i 26 kap. 7 § miljöbalken och i 3 kap. 11–12 §§ lagen om skydd mot olyckor. Det finns som utredningen ser det två möjligheter att reglera denna fråga. Antingen kan en sådan bestämmelse föras in i kommunallagens sjätte kapitel eller i en sådan allmän lag om tillsyn som utredningen har att överväga. Utredningen har stannat vid att föreslå det senare.

5.4.5 Effekter (kostnader, kompetens och oberoende)

Effektivitetsvinster kan genom förslagen uppnås främst genom ett mer utvecklat mellankommunalt samarbete. Mindre kommuners sårbarhet i fråga om resurser och kompetens kan minska.

I övrigt bedömer utredningen att kostnaderna för tillsynen blir i stort sett samma som i dag.

Förslagen ställer krav på en mer aktiv och tydligare styrning från statens sida av den kommunalt bedrivna tillsynen. Ett antal nya myndighetsföreskrifter om tillsynens genomförande behöver utarbetas. Kostnaderna för berörda statliga myndigheters utvecklade tillsynsvägledning och föreskriftsarbete bör vara en del av myndigheternas reguljära budget (anslag).

En viss beredskap kommer att krävas hos berörda statliga myndigheter för att vid behov kunna utföra från kommunerna över-

tagna tillsynsuppgifter. Kostnaderna för sådana övertagna tillsynsuppgifter bör dock bekostas av den berörda kommunen. Det är dock sannolikt att sådana situationer blir mycket sällsynta.

Förslagen innebär ett i flera avseenden inskränkt handlingsutrymme för kommunerna i tillsynen. Detta gäller i frågor om hur tillsynen skall bedrivas, vilka avgifter som skall tillämpas och vilka kompetenskrav som skall ställas på kommunernas personal. En ökad enhetlighet och rättssäkerhet i tillsynen innebär en stärkt ställning för tillsynsobjekten.

Kommunerna ges en ökad frihet för att välja i vilken organisation, egen eller tillsammans med annan kommun, tillsynen skall utövas.