

6 Vidareutvecklad samverkan och samordning mellan tillsynsorgan

6.1 Regeringens tilläggsdirektiv, Tillsynsutredningens delbetänkande och remissinstansernas synpunkter

6.1.1 Regeringens tilläggsdirektiv

Enligt regeringens tilläggsdirektiv skall utredningen inom ramen för lagstiftningsuppdraget lämna förslag om hur samverkan och samordning mellan tillsynsmyndigheter kan utvecklas.

Utredningen skall därvid överväga förslag i form av åtgärder för en tydligare ansvarsfördelning mellan tillsynsmyndigheter inom ett och samma eller närliggande verksamhetsområden.

Vidare uttalas i direktiven att samverkan och samordning skall vara till förmån för dem som är föremål för tillsynen: ”Samverkan och samordning är av betydelse inte minst för mindre tillsynsobjekt vilka är föremål för tillsyn av mer än ett tillsynsorgan.” Vidare anges i direktiven:

”En bättre samordning och ökad samverkan skall med detta synsätt förebygga situationer då en objektsansvarig verksamhetsutövare blir föremål för tillsyn av olika tillsynsmyndigheter med så korta tids mellanrum att det uppfattas som störande för verksamheten. En bättre samordnad tillsyn antas medföra fördelar för den enskilde. Detta kan t.ex. åstadkommas genom att samma uppgifter kan lämnas vid ett och samma tillfälle eller att frågor inom närliggande tillsynsområden kan diskuteras vid ett och samma tillfälle med berörda intressenter så att eventuellt motstridiga krav kan redas ut.”

Det är således tre aspekter på samverkan och samordning som utredningen har att överväga, nämligen dels samverkan och samordning mellan tillsynsorgan inom ett och samma tillsynsområde, dels mellan tillsynsorgan på närliggande tillsynsområden och dels i förhållande till den enskilde.

6.1.2 Utredningens delbetänkande

Utredningen har behandlat frågor om samverkan och samordning i delbetänkande, främst i avsnitten 6.6 och 6.11.

Slutsatsen i delbetänkandet är att effektiviteten i tillsynen skulle kunna öka genom bättre samordning mellan olika tillsynsmyndigheter. Olika myndigheter kan därigenom kombinera sina kunskaper och bidra med sina särskilda kompetenser och resurser. I delbetänkandet framhölls bl.a. följande:

- Det finns stora variationer i systematiken i myndigheternas tillsynsplanering. Utredningen har dock noterat att planeringsfrågan uppmärksammas på flera håll och att många myndigheter strävar efter tydligare strategier för hur t.ex. tillsynsobjekten skall väljas. Ibland är dessa strategier väldokumenterade, i andra fall har de formen av praxis eller bara mer informella förhållningssätt. Det är angeläget att tillsynsmyndigheterna dokumenterar de principer som vägleder dem vid valet av tillsynsobjekt.
- En planeringsmodell som bygger på en systematisk inventering av förhållanden inom det tillsedda området i kombination med behovsinventering bör kunna tillämpas på flera områden än miljöbalkens.
- Det finns sannolikt stora vinster i ett mer systematiskt erfarenhetsutbyte, t.ex. i frågor om hur väsentlighet och risk skall behandlas i urval och inriktning. Erfarenheter från forskningen skulle kunna tillföra många tillsynsmyndigheter nya infallsvinklar i denna del. En sådan samverkan skulle dessutom skapa ökat intresse inom den akademiska forskningen åtminstone [avseende] vissa aspekter på tillsynsfrågor.
- Myndigheter som utövar tillsyn mot samma tillsynsobjekt bör av hänsyn till dessa eftersträva en tidsmässig samordning av tillsynsinsatserna.
- Det finns ofta resurser i tillsynsmyndigheternas omvärld som ytterligare skulle kunna komma till nytta i tillsynen i en enskild tillsynsmyndighets arbete. Det gäller andra granskningsorgan men också företrädare för de tillsedda verksamheterna.
- Olika former för samverkan mellan tillsynsmyndigheter inom närliggande lagstiftningsområden eller inom ett politikområde kan leda till tydligare och effektivare tillsyn.
- Trots att många kompetenta personer i många myndigheter arbetat länge och intensivt med tillsyn kan man för närvarande

inte säga att det finns en etablerad uppfattning om vad som konstituerar ”god tillsyn”. Synsätt och metoder varierar. Det behövs fortsatt områdesöverskridande utvecklingsarbete innan man kan tala om tillsyn som ett identifierbart styr- och granskningsinstrument på samma sätt som t.ex. revision eller utvärdering.

6.1.3 Remissinstansernas synpunkter

Remissinstanserna var i huvudsak positivt inställda till att stärka samverkan och samordning inom tillsynen, bl.a. för att öka effektiviteten. Men det fanns även andra uppfattningar, t.ex. Arbetsmiljöverket som menar att samordning normalt inte leder till ökad effektivitet och Socialstyrelsen som framhåller att samordning och samverkan aldrig får bli ett självändamål. Några av synpunkterna återges här:

Statskontoret menar att det är önskvärt med samordning (ex. Operation krogrensning) men att det är tveksamt med lagreglering som metod. Det är i så fall bättre att använda finansmaktens instrument, t.ex. att i regleringsbrev öppna möjligheter för myndigheter att betala varandra eller sammanföra resurser för gemensamma insatser.

Kustbevakningen instämmer i uppfattningen att effektiviteten i tillsynen kan öka genom bättre samordning mellan olika tillsynsmyndigheter. Ett exempel på fungerande samordning är att Kustbevakningen och Fiskeriverket gemensamt har utvecklat och infört ett kontrollsystem avseende fiske.

Länsstyrelsen i Södermanlands län påpekar att länsstyrelsen redan i dag har uppdrag som berör samordning mellan olika tillsynsmyndigheter. Styrelsen skulle därför vara lämpad att samordna tillsynsinsatser mellan olika myndigheter och sakområden.

Statens kärnkraftinspektion anser att frågan om samordning av tillsynsorganens operativa insatser bör ägnas ökad uppmärksamhet och utredas särskilt. En ökad samordning kan bidra till att olika myndigheter kan kombinera sina kunskaper med sina särskilda kompetenser och resurser.

Konkurrensverket föreslår att utredningens fortsatta arbete med myndigheternas tillsynsuppgifter bl.a. inriktas mot att kartlägga överlappande tillsynsuppgifter och ge förslag på samordning.

Lantbrukarnas riksförbund anser att en samordning av tillsynen enligt olika lagar, oavsett om denna är på statlig eller kommunal nivå, skulle vara önskvärd. Katrineholmsprojektet visar att det går att ta nya grepp och organisera sig på ett konstruktivt och effektivt sätt. En liknande samordning bör kunna genomföras med staten som huvudman.

Näringslivets nämnd för regelgranskning instämmer i att en samordning mellan olika tillsynsmyndigheter skulle förenkla för de organisationer som är objekt för tillsynen. Tillsynsbegreppet skulle förtydligas och uppgiftslämnarbördan skulle minska om de myndigheter med tillsynsansvar gavs större ansvar för att samordna sina verksamheter.

6.2 Om begreppen

I utredningens uppdrag talas om samverkan och samordning utan att det närmare anges vad som skall avses med de båda begreppen. De ligger nära varandra i betydelse, men det finns i grunden vissa skillnader.

Med samverkan avser utredningen i detta sammanhang att tillsynsorgan inom närliggande tillsynsområden enas kring ett gemensamt uppträdande vid tillsynen, exempelvis i förhållande till den objektsansvarige. Det kan gälla att tillsammans utföra inspektioner eller inhämta uppgifter eller att tillsammans utveckla informationsmaterial eller en gemensam handlingslinje. Samverkan enligt utredningens bestämning är inte bindande för de deltagande tillsynsorganen, utan bygger på konsensus om de åtgärder som man gemensamt vidtar. Därmed har varje tillsynsorgan kvar sitt ansvar inom den egna sektorslagen.

Tillsynsområden anses vara närliggande om tillsynen inom de berörda områdena utövas mot en objektsansvarigs verksamhet av flera olika tillsynsorgan, vilka hos denne tar samma insatser i anspråk och där det finns en risk att tillsynen kan resultera i helt eller delvis motstridiga krav på åtgärder. Två exempel:

Tillsyn inom sjukvården kan ”krocka”. Så kan exempelvis behovet av sängplatser i vården enligt hälso- och sjukvårdslagen komma i motsatsförhållande med krav vid tillsyn enligt arbetsmiljölagen; ”Minst 80 centimeters utrymme utmed långsidorna på sjukhussängar

för att motverka att personalen tvingas arbeta i vridna och sneda arbetsställningar.”¹ Tillsynsområdena är i detta fall närliggande.

Tillsyn hos exempelvis en bank kan ske bl.a. enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse och arbetsmiljölagen. I ett sådant fall torde dock knappast några motstridiga krav uppkomma. Tillsynsområdena är inte närliggande.

Samordning eller att samordna förklaras i ordboken som att ”anpassa två eller flera saker till varandra”. Samordning innebär enligt utredningen att tillsynsorgan inom samma tillsynsområde anpassar sin tillsynsverksamhet för ett gemensamt syfte t.ex. genom gemensamma tillsynskampanjer, handläggarträffar och samrådsgrupper för olika tillsynsfrågor. Det kan också innebära rådgivning och föreskriftsutfärdande inom strukturen av tillsynsorgan. Samordning kan till skillnad från samverkan i vissa fall vara bindande för de berörda tillsynsorganen. Det kan ske genom att en statlig myndighet får meddela föreskrifter om hur tillsynen skall bedrivas.

Denna precisering kommer att återspegla sig i utredningens förslag om samverkan och samordning.

6.3 Allmänna regler om samverkan och samordning

6.3.1 Förvaltningslagen

Förvaltningslagen (FL) gäller för förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden. Till förvaltningsmyndigheter räknas bl.a. centrala förvaltningsmyndigheter under regeringen, regionala statliga förvaltningsorgan såsom länsstyrelser samt kommunala nämnder när de fullgör uppgifter inom den specialreglerade förvaltningen. Däremot är varken privaträttsliga rättssubjekt såsom aktiebolag och fristående uppdragstagare förvaltningsmyndigheter, även om de tillagts offentliga förvaltningsuppgifter inrymmande myndighetsutövning.

I 6 § FL finns en bestämmelse om samverkan mellan myndigheter; varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

Regeln syftar till att effektivisera förvaltningen. Myndigheter skall enligt en sedan länge gällande princip biträda och hjälpa

¹ Se vidare Arbetsmiljöverkets webbplats <http://www.av.se/press/2003/030408.shtm>. ”Vårdpersonal välkomnar ”sängregeln” - men överbeläggningarna finns kvar”

varandra (jfr 47 § i 1809 års regeringsform – ”myndigheterna skola räcka varandra handen”). Samverkan mellan myndigheter bör ske för att deras verksamhet skall bli mer enhetlig och effektiv, men också för att det skall bli enklare för enskilda att ha att göra med myndigheterna.

Bestämmelsen reglerar inte som andra bestämmelser i förvaltningslagen hanteringen av förvaltningsärenden, utan myndigheternas förhållande till varandra. Den har tagits in i förvaltningslagen eftersom ”den ger ett författningsstöd för sådan samverkan som underlättar enskildas kontakt med myndigheter”.²

Myndigheternas serviceskyldighet gentemot enskilda regleras i 4 § FL. Där anges att varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Vidare anges i bestämmelsen att hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Det är en viktig princip att myndigheternas företrädare hjälper enskilda med sådant som rör myndighetens verksamhet. Bestämmelsen beskriver vad som brukar benämnas god förvaltningssed.

Bestämmelserna är, som följer av 3 § FL, sekundära i förhållande till samverkans- och samordningsbestämmelser i andra lagar.

6.3.2 Verksförordningen och den föreslagna myndighetsförordningen

I 7 § verksförordningen anges att en ”myndighetschef skall verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet”.

I den av Utredningen om en översyn av verksförordningen (SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning) föreslagna myndighetsförordningen finns ett förslag om utökad samverkan. Den föreslagna bestämmelsen anger att det ingår i myndighetschefens uppgifter att ”verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter tar till vara de fördelar som kan vinnas *för enskilda* (kursivering här) samt för staten som helhet”.

² Tryggve Hellners, Bo Malmkvist, Förvaltningslagen (2003) s. 84 (Hellners).

Uttrycket "för enskilda" har som synes ovan ingen motsvarighet i dagens verksförordning. Det har kommit till på förslag av Tillsynsutredningen i samrådsprocessen. Motivet är att samverkan och samordning inte bara skall ses som ett ekonomiskt intresse för staten. Samordning av myndigheternas verksamheter skall också innebära fördelar för enskilda som kommer i kontakt med myndigheten. En ökad samverkan och samordning bör därför leda till att det blir enklare för objektsansvariga att ha att göra med tillsynsmyndigheter i samband med informationsinhämtning eller vid tillsynsbesök då flera tillsynsmyndigheter utövar tillsyn över samma tillsynsobjekt.

Enligt 29 § verksförordningen skall myndigheten se till att de kostnadsrämsiga konsekvenserna begränsas när den begär in uppgifter eller utövar tillsyn. Ytterligare föreskrifter om inhämtande av uppgifter finns i förordningen om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner. Förordningen gäller visserligen för inhämtande av uppgifter, främst via blanketter, men återspeglar ett synsätt på myndigheternas förhållande till enskilda, som även har betydelse för tillsynsmyndigheter.

Sammantaget innebär dessa regler att endast nödvändiga uppgifter behöver lämnas, att uppgifterna bara skall behöva lämnas en gång och på ett så enkelt sätt som möjligt. Tillsynsinspektioner och liknande skall inte ta mer tid och vara mer resurskrävande för tillsynsobjektet/objektsansvarige än vad som är nödvändigt med hänsyn till tillsynsuppgiften.

I förslaget till myndighetsförordning (41 §) anges inte uttryckligen att bestämmelsen om skyldighet för myndigheter att begränsa sig i samband med att man begär in uppgifter, prover och annat underlag också gäller i samband med utövandet av tillsyn. I betänkandet hänvisas istället till Tillsynsutredningen och att en regel som begränsar tillsynsmyndigheternas inhämtande av uppgifter i samband med tillsyn bör ha sin plats i en tillsynslag.

6.4 Regler om samverkan och samordning i sektorsförfattningarna

Bestämmelser om samverkan och samordning finns i en del av dagens sektorslagar med tillhörande förordningar, dock med olika utformning och omfattning. Ibland kompletteras de av myndighetsföreskrifter eller allmänna råd. Här redovisas några exempel.

6.4.1 Miljöbalken

Mest utvecklade bestämmelser om samverkan och samordning finns i miljöbalken och dess tillsynsförordning, förordning om tillsyn enligt miljöbalken. I 24 kap. 6 § miljöbalken anges att tillsynsmyndigheter skall samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som skall utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

Det ställs också krav på tillsynsmyndigheter att de skall lämna sådana uppgifter som behövs för att en regional eller central tillsynsmyndighet skall kunna fullgöra sitt samordnande, kontrollerande och uppföljande ansvar.

Av tillsynsförordningen följer att en myndighet som har tilldelats ansvar för den operativa tillsynen på begäran skall lämna den information som behövs för att de myndigheter som har tillsynsvägledningsansvar skall kunna fullgöra sitt samordnande, uppföljande och utvärderande ansvar samt att dessa myndigheter, inom sina respektive ansvarsområden, får meddela nödvändiga föreskrifter om rapportering av sådana uppgifter samt om andra hit hörande frågor

Enligt 3 § tillsynsförordningen förstås med tillsynsvägledning sådan tillsyn som består i utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Med operativ tillsyn avses sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd.

Under rubriken "Tillsynsvägledning" i förordningen anges att Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen vad gäller miljöbalkens tillämpning, om inte någon annan myndighet givits det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen inom

närmare angivna ansvarsområden. Länsstyrelsen svarar för tillsynsvägledningen i länet med vissa angivna undantag.

De tillsynsvägledningsansvariga myndigheterna skall enligt förordningen aktivt verka för samordning och samverkan vad gäller informationsförsörjning inom respektive ansvarsområde.

På miljöbalkens område finns ett särskilt inrättat samverkansorgan, Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR). I dess presentation på Internet³ beskrivs bakgrund och verksamhet:

”Tillsyns- och föreskriftsrådet är ett samråds- och samverkansorgan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken. Rådet är administrativt knutet till Naturvårdsverket. Regeringens uppdrag till Rådet framgår av 21–22 §§ förordningen (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket.

Ett stort antal centrala, regionala och lokala myndigheter har särskilt utpekade uppgifter då det gäller miljöbalken. T.ex. är det centrala vägledningsansvaret för tillsyn fördelat på tolv myndigheter och det operativa tillsynsansvaret på mer än 300 regionala och lokala myndigheter. Vilka dessa myndigheter är och hur ansvaret är fördelat dem emellan framgår av 13 och 14 §§ förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken samt av dess bilaga. Dessa myndigheter plus ytterligare ett antal har också bemyndigande att meddela föreskrifter i olika avseenden. Tillsyns- och föreskriftsrådets huvuduppgift är att samordna dessa myndigheters arbete med tillsyn och föreskrifter under miljöbalken.

Rådet har också till uppgift att föra ett register över samtliga förordningar och föreskrifter som är utfärdade med stöd av miljöbalken samt över de allmänna råd inom miljöbalksområdet som är utfärdade av de centrala myndigheterna. Registret omfattar även EG-förordningar och EG-direktiv som berör miljöbalksområdet samt uppgifter om genomförande av direktiven.”

I rådet ingår företrädare för Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Boverket, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Läke-medelsverket, Arbetsmiljöverket, Fiskeriverket, Kemikalieinspektionen, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Generalläkaren, länsstyrelserna och Svenska kommunförbundet.

ToFR:s verksamhet är i första hand inriktad mot samverkan i normeringsarbetet av den tillsynspliktiga verksamheten. Det finns ändå anledning att anta att rådet har medverkat till en bättre samverkan och samordning i tillsynen och i den direkta kontakten mellan tillsynsmyndigheterna och en enskild objektsansvarig.

³ www.tofr.info.

6.4.2 Andra exempel

Även inom andra tillsynsområden finns bestämmelser om samverkan och samordning.

En myndighet kan i sin instruktion ha ålagts viss samverkan. Det gäller exempelvis enligt 2 § förordning med instruktion för Statens jordbruksverk: "Vid Jordbruksverket finns ett råd för samverkan, övergripande planering, styrning och andra frågor av strategisk betydelse rörande hanteringen av stöd till jordbrukare."

Ett annat exempel är Djurskyddsmyndigheten som enligt 24 § djurskyddslagen skall samordna övriga tillsynsmyndigheters verksamhet och vid behov lämna råd och hjälp i denna verksamhet. Myndigheten får, efter regeringens bemyndigande, meddela föreskrifter om hur tillsynen enligt djurskyddslagen skall bedrivas. Statens jordbruksverk utfärdade, före Djurskyddsmyndighetens tillkomst år 2004, allmänna råd om tillsyn m.m.

Statens folkhälsoinstitut får meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen av alkohollagen. Länsstyrelsen skall som regional tillsynsmyndighet biträda kommunerna med råd i deras verksamhet inom alkohollagens område.

Livsmedelsverket får efter bemyndigande meddela föreskrifter om hur tillsynen skall bedrivas inom livsmedelsområdet och om undersökning och annan kontroll som behövs för att livsmedelslagen eller de EG-förordningar som kompletteras av lagen skall följas. I livsmedelsförordningen anges att Livsmedelsverket också får meddela föreskrifter om skyldighet för övriga tillsynsmyndigheter att underrätta Livsmedelsverket om den tillsynsverksamhet som bedrivs och resultaten av verksamheten. Livsmedelsverkets har meddelat föreskrifter och allmänna råd (SLVFS 1990:10) om livsmedelstillsyn m.m.

I 15 § lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor anges att tillsynsmyndigheterna skall samordna tillsynen med den tillsyn som sker enligt miljöbalken. Vidare anges i lagen att tillsynsmyndigheterna skall utarbeta ett tillsynsprogram för varje verksamhet.

6.5 Överväganden

Utredningen skall lämna förslag om hur samverkan och samordning mellan tillsynsorganen kan utvecklas vidare. Uppdraget avser som angavs inledningsvis dels samordning mellan tillsynsorgan inom ett och samma tillsynsområde, dels samverkan mellan tillsynsorgan på närliggande tillsynsområden, och dels tillsynsorganens förhållande till den enskilde objektsansvarige.

6.5.1 Tillsynens organisering och behovet av samverkan och samordning

Organiseringen av tillsynen varierar mellan olika samhällsområden. I delbetänkandet redovisades fyra organisationsmodeller (kap 5.3). De utgör förenklingar men är som principmodeller tillräckliga som grund för en analys av behoven av samverkan och samordning. Modellerna är

1. Enbart central organisation utan regional eller lokal nivå.
2. Central statlig myndighet med egen regional och/eller lokal organisation.
3. Länsstyrelsen, vanligtvis med tillsynsvägledning eller annan medverkan från central statlig myndighet.
4. En kommunal nämnd, med en mer eller mindre stark koppling till en samordnande central myndighet och ofta även länsstyrelsen.

Den vanligaste modellen för tillsyn är att en central myndighet utan vare sig regionala och lokala organisationer utövar tillsynen över ett tillsynsområde (punkt 1). Exemplet är många; Strålskyddsinspektionen, Post- och telestyrelsen, Revisorsnämnden, Finansinspektionen. I dessa fall finns inga särskilda problem i fråga om *samordning* eftersom samordning i de fallen är en intern styrningsfråga. Samma är förhållandet då en centralmyndighet inom sig har egna regionala och/eller lokala enheter, exempelvis Socialstyrelsens tillsyn över vården (punkt 2).

Det är främst organisationsmodellerna enligt punkterna 3 och 4 som ställer särskilda krav på samordning. Det gäller t.ex. djurskydds- och livsmedelstillsynen liksom den sociala tillsynen. Utredningens förslag om samordning tar därför särskilt fasta på sam-

ordning i hierarkier av myndigheter med tillsynsuppgifter inom ett visst gemensamt tillsynsområde.

Tillsynsorgan på närliggande tillsynsområden kan behöva *samverka* i förhållande till varandra och till det enskilda tillsynsobjektet/objektsansvarige. Behovet av sådan samverkan sträcker sig över gränserna för olika tillsynsområden; vård – omsorg, djurskydd – miljö – livsmedel, folkhälsa – socialtjänst är några exempel. Det finns på dessa och andra områden flera tillsynsorgan med överlappande eller kanske t.o.m. motstridiga uppdrag.

6.5.2 Samverkan enligt de allmänna reglerna är inte tillräckligt

Tillsyn kan utövas av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter samt i vissa fall av särskilt utsedda enskilda tillsynsorgan (se exempelvis 24 § livsmedelslagen).

I bilaga 3 till delbetänkandet finns en sammanställning över enskilda tillsynsorgan som inte är statliga eller kommunala förvaltningsmyndigheter. De flesta utgörs av enskilda personer som har vissa specifika tillsynsuppgifter och är utsedda endera av en länsstyrelse eller en kommun, såsom fisktillsyningsmän och bitillsyningsmän. Men det finns även privaträttsliga organ, exempelvis Sveriges advokatsamfund och KRAV, som utövar tillsyn av ett slag som mer liknar traditionell tillsyn.

Förvaltningslagens bestämmelser gäller enbart för förvaltningsmyndigheter och således inte, formellt sett, för enskilda personer och enskilda privaträttsligt reglerade tillsynsorgan som utövar tillsyn. Ett exempel: Organisationen KRAV utövar på uppdrag av Livsmedelsverket viss tillsyn inom livsmedelstillsynens område (ekologiska jordbruksprodukter). I två nyligen meddelade beslut avseende KRAV:s hantering av tillsynsärenden har länsstyrelsen i Uppsala län uttalat sig om förvaltningslagens tillämpning hos KRAV. Länsstyrelsen summerade diskussionen på följande sätt:

”Förvaltningslagen är dock inte tillämplig på organ som är organiserade i privaträttsliga former även om dessa handhar en förvaltningsuppgift och som dessutom innefattar myndighetsutövning. De enda bestämmelser som finns på området innehåller de formella reglerna om hur ett beslut av ett enskilt organ skall överklagas och regleras i lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter. Däremot finns inte reglerat hur själva handläggningen av ett ärende hos det enskilda organet skall gå till.

Därmed lämnas fältet fritt för det enskilda organet att utforma egna handlägningsrutiner som emellanåt kan stå långt ifrån de grundläggande bestämmelserna i förvaltningslagen om hur ärenden handläggs – särskilt med vikt på hur ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskilda handläggs.” ”Detta förhållande [att förvaltningslagen inte gäller] bör enligt Länsstyrelsens mening inte tas till intäkt för att de rättssynpunkter som bär upp lagen skulle vara av mindre intresse i ärenden av detta slag. De principer som förvaltningslagen ger uttryck åt bör enligt Länsstyrelsens mening upprätthållas även hos enskilda organ som fått samhällets förtroende att handlägga frågor som innebär myndighetsutövning mot enskilda”.

Förvaltningslagen gäller inte heller formellt sett för Sveriges advokatsamfunds handläggning av tillsynsärenden.⁴

Förvaltningslagens bestämmelser om samverkan täcker inte alla organ som är verksamma inom tillsynen, även om man (såsom länsstyrelsen i Uppsala län) för enskilda tillsynsorgan, kan hävda att förvaltningslagens bestämmelser bör upprätthållas även hos organ ”som fått samhällets förtroende att handlägga frågor som innebär myndighetsutövning mot enskilda”.

Verksförordningen och den föreslagna myndighetsförordningen gäller enbart för statliga tillsynsmyndigheter.

Sammanfattningsvis kan man säga att de allmänna reglerna om samverkan och samordning inte räcker för hela tillsynsområdet men möjligen för den samverkan som bör ske mellan statliga och kommunala tillsynsmyndigheter. För att täcka in hela området behövs instrument som kan utveckla samverkan och samordning vidare. Dessutom är de allmänna reglerna – i den mån de alls är tillämpliga – alltför allmänt hållna. De behöver kompletteras med instrument som gör samordning och samverkan inom just tillsynen starkare.

Utredningen har övervägt olika lösningar som skulle kunna medverka till en förbättrad samverkan och samordning. De första exemplen avser organisatoriska förändringar medan de senare avser administrativa metoder.

⁴ jfr. Hellners, s. 50.

6.5.3 Områdesvisa råd eller liknande organ

Samverkansorgan finns redan inom tillsynsvärlden. Vissa exempel har tidigare beskrivits.

De samverkansfördelar som vunnits inom ToFR:s område, främst i form av materiellt konsistenta myndighetsföreskrifter och harmoniserade arbetssätt i tillsynen, kan säkerligen också åstadkommas i fall då samverkan skall stärkas mellan flera närliggande tillsynsområden inom vilka flera myndigheter har tillsynsuppdrag. Exempel på sådana är vård – omsorg, djurskydd – livsmedel samt folkhälsa – socialtjänst. Om modellen med samverkansorgan inom tillsynen skall utvecklas bör man därför lämpligen pröva andra kriterier än ett visst politikområde för avgränsning, eftersom det är just ”kollisionen” mellan tillsyn inom flera närliggande politikområden som upplevs som mest störande.

Organ av detta slag torde i mindre omfattning kunna nyttjas vid samordning av tillsynen inom ett och samma tillsynsområde. I dessa fall förordar utredningen en vidareutveckling av tillsynsvägledningen och föreskriftsmöjligheten (se vidare avsnitt 6.5.7).

6.5.4 En generell möjlighet för en tillsynsmyndighet att överlåta en tillsynsuppgift till en annan myndighet

Inom vissa tillsynsområden finns enligt bestämmelser i den aktuella sektorsslagen möjlighet för en tillsynsmyndighet att överlåta tillsynsuppgifter eller en viss tillsynsuppgift till en annan myndighet eller kommun. Överlåtelsen kan i sådant fall ske utan regeringens medverkan i det enskilda fallet. Några exempel:

”Jordbruksverket får överlåta åt länsstyrelsen att utöva viss tillsyn. Jordbruksverket får också överlåta åt andra myndigheter än länsstyrelsen att utöva tillsyn.” (12 § lag om foder)

”Efter åtagande av en kommun får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer överlåta åt den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet att i ett visst avseende utöva tillsynen.” (30 § strålskyddslagen)

”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.” (24 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken)

En generaliserad överlåtelsemöjlighet skulle kunna möta en del behov av ökad samverkan och samordning. Den överlämnande myndigheten skulle i sitt beslut om överlåtelse av tillsynsuppgifter kunna reglera kraven på samverkan och samordning.

Om tillsynsmyndigheterna gavs en mer generell rätt att överlåta tillsyn till en annan statlig myndighet skulle möjligen vissa myndigheter kunna koncentrera tillsynen till vissa verksamheter. En nackdel med ett generellt bemyndigande är emellertid att användningen av delegationen kan bli för vittgående. Riksdagen och regeringen får inte den fulla insynen i hur delegationen kan nyttjas. Erforderliga begränsningar, som i dag hanteras genom att överlåtelsemöjligheten är reglerad i en sektorslag, är svåra att definiera i en generell reglering.

En generellt utvidgad möjlighet att överlåta tillsynsuppgifter till en annan myndighet är mot denna bakgrund knappast en lämplig lösning för att möta kraven på bättre samordning och samverkan. Överlämnandemöjligheter bör även i fortsättningen kunna regleras särskilt i sektorslagar när behov uppkommer. Till detta kommer den utökade möjligheten till mellankommunalt samarbete som utredningen föreslagit i avsnitt 5.4.4.

6.5.5 Krav på planering och "samplanering"

En del myndigheter arbetar med tydliga planer för sitt tillsynsarbete – planer som beaktar behovet av såväl metodiskt beslutade insatser grundade på erfarenhetsbaserade bedömningar om risk och väsentlighet som mer reaktiva insatser i samband med anmälningar från allmänheten, mediauppgifter och liknande. I vissa fall kräver regleringen av ett tillsynsområde att planer skall beslutas. Inom andra tillsynsområden arbetar tillsynsmyndigheterna mer ad hoc.

En ökad medvetenhet i inriktningen av insatserna – en slagkraftigare planering – är självfallet, generellt sett, välkommen som ett led i strävandena att åstadkomma en effektivare tillsyn.

Om alla tillsynsorgan grundade sin tillsyn på i förväg upprättade tillsynsplaner, skulle möjligheterna öka att åstadkomma en på förhand organiserad samverkan mellan tillsynsmyndigheter som har närliggande uppgifter eller som har relationer till samma slags tillsynsobjekt. Utredningen har därför funnit skäl att generellt reglera frågan om tillsynsplaner.

Ett sådan samverkan innebär lättnader för den objektsansvarige. Ett steg vidare vore att uttryckligen ange att inspektioner och liknande hos den objektsansvarige bör samordnas. Ett sådant exempel är 6 kap. 5 § fartygssäkerhetsförordningen vari anges att tillsynsförrättningar som gäller samma fartyg om möjligt skall ske samtidigt. En sådan reglering bör enligt utredningens uppfattning också kunna göras mer generellt tillämplig inom tillsynen.

6.5.6 Krav i myndighetsstyrningen

De hittills diskuterade åtgärderna bygger på föreställningen att bättre samverkan och samordning bäst åstadkoms genom en reglering riktad till alla tillsynsorgan (eller vissa grupper av sådana, såsom i fallet med samverkansorgan).

En alternativ ansats är att ”individualisera” kraven på samverkan och samordning, dvs. att rikta krav mot vissa tillsynsmyndigheter att fördjupa sin samverkan med vissa andra angivna tillsynsorgan inom närliggande områden. Det kan ske genom att ställa särskilda krav på tillsynsmyndigheten i regleringsbrevet eller i instruktionen för myndigheten.

Regleringsbrevet

Regleringsbrevet är ett viktigt instrument i regeringens styrning av de statliga myndigheterna. Där anges regeringens mål- och resultatkrav på myndigheterna och deras finansiella förutsättningar, dvs. hur de politiska målen skall uppnås inom de ekonomiska ramar som riksdagen fattat beslut om.

Regleringsbrevet kan användas för att närmare ange hur tillsynen skall utövas hos en viss tillsynsmyndighet vilket framgår av följande exempel.

I Arbetsmiljöverkets regleringsbrev för 2004 anges som ett mål för tillsynen ”en ökning av efterlevnaden av arbetsmiljölagen i synnerhet på de arbetsställen där riskerna för ohälsa och olycksfall är störst.” I sin återrapportering till regeringen skall Arbetsmiljöverket bl.a. redovisa vilka åtgärder som vidtagits eller avses vidtas för att förbättra likformighet och samordning av tillsyn och kravställande över landet med hänsyn till såväl rättssäkerhet som effektiv resursanvändning.

Djurskyddsmyndighetens mål för tillsynsvägledningen är enligt regleringsbrevet för 2004 att ”på ett kompetent sätt stödja och vägleda

de lokala och regionala tillsynsmyndigheterna i fråga om djurskyddstillsyn” och att ”sträva efter att uppnå enhetlighet, rättssäkerhet och kvalitet i djurskyddstillsynen.” Djurskyddsmyndigheten skall återrapportera till regeringen och redovisa den centrala djurskyddstillsynsvägledningen i Sverige.

Det som talar mot en mer generell användning av regleringsbrev som instrument för en ökad samverkan och samordning är att de endast gäller för ett år i taget. Kraven på samverkan och samordning är vanligen av mer permanent karaktär och skulle därför behöva upprepas över åren. Därtill kommer att det inom vissa sektorer finns en kritik mot att regleringsbrev ”översvämmas” av allt för många specifika uppdrag från olika delar av Regeringskansliet.

Myndighetsinstruktionen

Instruktionen för en myndighet innehåller, förutom de särskilda bestämmelserna för myndighetens verksamhet, vanligtvis en hänvisning till verksförordningen och anger vilka av dess bestämmelser som skall tillämpas hos myndigheten. Det ger utrymme för att i varje särskilt fall ange att bestämmelsen om samverkan i verksförordningen skall eller inte skall tillämpas.

Den föreslagna myndighetsförordningen kommer enligt förslaget som huvudregel gälla i sin helhet. Om en eller flera bestämmelse i förordningen inte skall tillämpas hos en viss myndighet skall den eller de bestämmelserna undantas i myndighetens instruktionen.

I vissa fall finns en mer detaljerad reglering av samverkan och samordning i instruktionen. Några exempel:

I 2 § instruktionen för Arbetsmiljöverket anger för företagshälsovårdens område att verket ”... skall särskilt ... 9. i samverkan med berörda myndigheter och organisationer följa och främja företagshälsovårdens utveckling ...”

Instruktionen för Statens jordbruksverk anger att Jordbruksverket ”ansvarar för samordning, uppföljning och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålen Ett rikt odlingslandskap.”

Det är sålunda möjligt att i en myndighets instruktion ge uppdrag om samverkan och samordning inom tillsynen. En fördel i förhållande till regleringsbrevet är att instruktionen har en längre

giltighetstid. En nackdel är att instruktionen inte binder andra tillsynsorgan inom tillsynsområdet eller närliggande tillsynsområden. Samma krav skulle i vissa fall behöva tas in i flera instruktioner. En annan aspekt är att instruktionerna inte når de kommunala nämnder som förutsätts samverka med de statliga myndigheterna.

I sammanfattning kan sägas att det är möjligt att använda regleringsbrev och myndighetsinstruktion för att stärka samverkan och samordning. Men båda instrumenten har begränsningar, bl.a. genom att de endast gäller för statliga myndigheter och att de därmed inte binder andra aktörer inom berörda tillsynsområden. I förhållandet mellan statliga tillsynsmyndigheter kan dock samordningen och samverkan uppnås genom korsvisa regleringsbrevs- eller instruktionsföreskrifter.

6.5.7 Förstärkt tillsynsvägledning

Inom miljöbalkens område används tillsynsvägledning för samordning av tillsynsverksamheten. Naturvårdsverket och andra myndigheter har, som tidigare beskrivits, ansvar för tillsynsvägledningen inom vissa närmare angivna områden.

Begreppet tillsynsvägledning har använts även inom andra tillsynsområden utan att författningsregleras, t.ex. hos Statens räddningsverk och Djurskyddsmyndigheten.

En fördel med tillsynsvägledning är att det är ett accepterat begrepp för samordning av tillsynen inom ett tillsynsområde. En annan fördel är att en reglering av begreppet kan binda upp ett områdes samtliga tillsynsorgan.

En nackdel är att begreppet ”tillsynsvägledning” i dag har olika innehåll i olika tillsynsområden. Det inbegriper inte alltid alla de verktyg som utredningen anser skall tillkomma den som är ansvarig för samordningen inom ett tillsynsområde.

I sammanfattning kan anges att en utvecklad användning av tillsynsvägledning, i förekommande fall förstärkt med möjligheter för den tillsynsvägladande myndigheten (eller annan myndighet) att utfärda föreskrifter om tillsyn och att ingripa mot den som utövar tillsyn kan vara en möjlig väg att förbättra samordningen.

6.5.8 Effekter av förbättrad samverkan och samordning

En vidareutvecklad samverkan och samordning kan upplevas som både positiv och negativ. Kostnadsbesparingar, enhetlig rättstillämpning, kunskapsöverföring och samutnyttjande av särskilda kompetenser är några av de positiva konsekvenserna av samordning och samverkan. Likaså kan samverkan och samordning bidra till minskad sårbarhet i tillsynsverksamheten, t.ex. genom att underlätta att bibehålla särskilda kompetenser inom en tillsynsorganisation.

De negativa konsekvenserna kan åtminstone i ett initialskede bestå i ökade kostnader och ökad tidsåtgång i tillsynsarbetet. Krav på utvecklad samverkan och samordning kan skapa osäkerhet om en organisations möjligheter att styra det egna tillsynsarbetet. Det är troligt att den risken upplevs starkare om samverkan och samordning inte sker i frivilliga former. Detta förhållande bör därför beaktas vid utformningen av regler om samverkan och samordning.

6.6 Förslag

Kraven på ökad samverkan och samordning mellan tillsynsorgan i relationen till varandra och till den objektsansvarige kan generaliseras och bör därför enligt utredningens mening ges ett författningsstöd för att bättre styra tillsynsorganen. Reglerna bör utformas på tre nivåer:

- Samverkan.
- Förstärkt samordning med tillsynsvägledning och föreskriftsmöjlighet m.m.
- Tillsynsorganens förhållande till den objektsansvarige.

6.6.1 Samverkan

En reglering av samverkan mellan tillsynsorgan inom närliggande tillsynsområden bör göras direkt tillämplig och vara, i det närmaste, obligatorisk, dvs. samverkan skall vara en skyldighet och komma till stånd så snart behov därav föreligger, om inte starka skäl talar mot.

Ansvar för att samverkan kommer till stånd vilar på alla tillsynsorgan. En bestämmelse om samverkansskyldighet skall hos

tillsynsorganen inskräpa vikten av att alltid överväga behov av samverkan och avser att exklusivt reglera frågan om samverkan mellan tillsynsorgan. För statliga tillsynsmyndigheter och kommuner innebär det att en sådan bestämmelse gäller framför bestämmelsen i 6 § förvaltningslagen vid utövande av tillsyn.

Tillsynsorganen åläggs en utökad skyldighet att samverka. Det framgår bl.a. av att den begränsning som följer av 6 § förvaltningslagen, ”inom ramen för den egna verksamheten” inte gäller vid samverkan inom tillsynen.

Samverkan i tillsynen kan täcka in många olika aktiviteter. I avsnitt 6.2 återges några exempel på sådana samverkansåtgärder. Samverkan kan också avse gemensamma aktioner. Operation Krog-sanering kan utgöra en förebild för andra tillsynsområden. Erfarenhetsutbyte är ett annat exempel. Utvecklingen av vad som är god tillsyn inryms även i samverkan. Dessa och andra uppgifter kan inrymmas i en skyldighet för tillsynsorganen att lämna varandra den hjälp som behövs för tillsyn och att lämna information av betydelse för tillsynen till varandra. Samverkan kan också ske för att bättre utnyttja kompetenser och resurser hos de olika tillsynsorganen.

Ett annat exempel på samverkan är utredningen diskussioner kring den roll som områdesvisa råd och liknande organ kan ha inom tillsynen. Utredningen menar att tillsynen inom närliggande tillsynsområden har att vinna på att inrätta sådana områdesvisa samverkansorgan. Dessa organ kan vara rådgivande i övergripande frågor som rör de olika tillsynsområdena, men också utgöra ett forum för allmänt erfarenhetsutbyte mellan tillsynsorganen. Finner tillsynsorganen att det föreligger ett behov av ett samverkansorgan inom närliggande tillsynsområden bör de ta initiativ till att sådana bildas.

Avgörande vid överväganden kring samverkan bör vara att samverkan skall ske i den utsträckning som det främjar den aktuella tillsynsverksamheten.

Utredningen har som framgår av kapitel 8 övervägt att särskilt reglera frågan om anmälningsskyldighet mellan tillsynsorgan av förhållanden som bör föranleda tillsyn av andra tillsynsorgan. Utredningen har dock funnit att det är lämpligare att inrymma en sådan skyldighet i samverkansregleringen.

Avgränsningen av vad som är närliggande tillsynsområden låter sig svårligen regleras generellt. I avsnitt 6.2 har utredningen beskrivit några omständigheter som pekar på att tillsynsområden kan

vara att bedöma som närliggande. Därvid angavs att tillsynsområden kan anses vara närliggande om tillsynen inom berörda områden utövas mot en objektsansvarigs verksamhet av flera olika tillsynsorgan som hos den objektsansvarig tar samma insatser i anspråk och där det finns en risk att tillsynen kan resultera i helt eller delvis motstridiga krav på åtgärder. Två exempel gavs på när tillsynsområden kan vara att bedöma som närliggande respektive inte närliggande. Andra tillsynsområden som med denna utgångspunkt kan komma att betraktas som närliggande är vård – omsorg, djurskydd – livsmedel – miljö samt folkhälsa – socialtjänst. En annan viktig aspekt vid bedömningen av om tillsynsområden är närliggande är, som framgår ovan, den enskilde objektsansvariges situation vid tillsynen. Samverkan har ju som syfte att underlätta tillsynen för denne.

Sammantaget kan en generaliserad reglering av samverkan utformas på det sätt som framgår av 3 § i lagförslaget

6.6.2 Samordning genom tillsynsvägledning och föreskrifter m.m.

En utvidgad samordning av tillsyn består, som framgår av redovisningen i avsnitt 2.3.2 av fyra olika delar; föreskrifter om tillsyn, tillsynsvägledning, rättelseföreläggande samt en möjlighet att vid vissa allvarliga missförhållanden frånta ett tillsynsorgan dess tillsynsuppdrag.

Tillsynsvägledning är en form av samordning av tillsyn inom ett tillsynsområde där det kan förekomma flera statliga, kommunala och/eller enskilda tillsynsorgan ordnade i en hierarki. Enligt miljöförfattningarna består tillsynsvägledning av utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. En lämplig bestämning av begreppet ”tillsynsvägledning” bör inrymma dessa delar samt möjligheten att informera och stimulera till vidareutveckling av tillsynen.

Enligt utredningen bör en utökad samordning av tillsyn även inrymma en möjlighet att utfärda föreskrifter om tillsyn. Härigenom kan samordningen göras bindande på de områden där föreskrifter utfärdas. Sådana föreskrifter bör avse hur tillsyn skall bedrivas inom ett tillsynsområde där flera myndigheter har ett ansvar.

Till skillnad mot vad som gäller i dag – att endast några tillsynsmyndigheter har möjlighet att utfärda föreskrifter – menar utredningen att den möjligheten skall bli mer allmänt tillgänglig.

Utredningens förslag innebär inte någon förändring i föreskrifternas innehåll. Liksom i dag kan de avse frågor om krav på inventeringar och tillsynsplaner, rapportering, tillsynsfrekvenser, förebyggande åtgärder, urvalskriterier för och utförande av inspektioner, provtagning, samråd, dokumentation och tillsynsprocessen, men exempelvis inte frågor om tillsynsorganens organisation.

Vissa sektorslagar t.ex. djurskyddslagen innehåller krav på kompetens hos den som skall arbeta med tillsyn. I andra fall återfinns i allmänna råd om tillsyn viss information om önskvärd kompetens för tillsynen. Utredningen menar att det för många tillsynsområden föreligger ett behov av att närmare ange vilka krav som skall ställas den som utövar tillsyn. Det kan gälla sådant som grundutbildning, fortbildning, praktiktjänstgöring och liknande.

Det är viktigt att peka på att den utfärdande myndigheten i möjligaste mån beaktar andra myndigheters föreskrifter på angränsande områden, när egna föreskrifter om tillsyn skall utfärdas för ett tillsynsområde. Alltför olika regler om tillsyn kan innebära problem för den objektsansvarige. Tillsyns- och föreskriftsrådet har i en skrift beskrivit riktlinjer och rutiner för tidigt samråd vid framtagande av föreskrifter etc. som kan ge vägledning i föreskriftsarbetet.

Tillsynsvägledningen förutsätter att den som ansvarar för samordningen ges återkopplingar av hur vägledningen fungerar och om tillståndet inom tillsynsområdet. De som omfattas av tillsynsvägledning bör därför vara skyldiga att rapportera de uppgifter som behövs för tillsynsvägledningen.

Det bör vara en fråga för regeringen att bestämma när och inom vilket tillsynsområde en viss myndighet skall ha ett ansvar för tillsynsvägledning och/eller utfärdandet av föreskrifter om tillsynen. Vanligtvis är det en central myndighet som bör ges samordningsansvaret. I vissa situationer då kommunerna har tillsynsansvaret kan det vara lämpligt att länsstyrelserna ges delar av det utökade samordningsansvaret.

Slutligen bör en utvidgad och förstärkt samordning inrymma befogenheten att besluta om ingripanden.

Om det visar sig att en kommun eller ett enskilt tillsynsorgan som utövar tillsyn inom ett tillsynsområde missköter sitt uppdrag bör det finnas en möjlighet att meddela föreläggande om rättelse

mot dessa tillsynsorgan. Föreläggande bör innehålla uppgifter om i vilka avseende rättelse bör vidtas. Till grund för konstaterandet av brister ligger främst de av myndigheten utfärdade föreskrifterna om hur tillsyn skall bedrivas. När och hur denna möjlighet skall kunna användas bör regeringen besluta om.

I fråga om kommuner har utredningen, som redovisats i kapitel 5, funnit skäl att inte tillgripa vite som ett påtryckningsmedel. Eftersom man kan utgå från att ett föreläggande som regel kommer att efterföljas även av ett enskilt tillsynsorgan behövs inget ytterligare påtryckningsmedel.

Om misskötsamheten är grov eller pågår under längre tid har i kapitel 5 föreslagits att regeringen efter anmälan skall kunna frånta kommunen tillsynsuppdraget. Det bör betonas att denna ingripandemöjlighet skall användas med stor restriktivitet.

Enskilda tillsynsorgan har vanligtvis fått sitt uppdrag genom delegering från en tillsynsmyndighet enligt bestämmelser i den särskilda sektorslagen. Eftersom ett återtagande av uppdraget inryms i delegeringen behövs inte någon särskild reglering därav.

Sammantaget kan en generaliserad reglering av en utvidgad samordning utformas på det sätt som framgår av 4–7 §§ i lagförslaget.

6.6.3 Tillsynsorganen och den enskilde objektsansvarige

Utredningens direktiv pekar på att objektsansvariga menar – i de fall de var föremål för tillsyn enligt mer än en lag och av mer än ett tillsynsorgan – att en dålig samverkan vid tillsyn drar med sig extra kostnader och tid. Utredningen bör se särskilt på den aspekten av tillsynens genomförande.

Utredningen menar att en förbättrad samverkan mellan tillsynsorganen är ett redskap som kan underlätta för den objektsansvarige.

En direkt reglering av frågan om tillsynsorganens hänsynstagande till den objektsansvarige bör därutöver ingå bland de bestämmelser som bör vara mer generellt tillämpliga. Bestämmelsen skall understryka att tillsynens genomförande skall bedrivas så att den objektsansvariges verksamhet inte störs i större omfattning än som är nödvändigt; tillsynens genomförande skall orsaka så lite påverkan på verksamheten som möjligt. Det kan gälla att tillsynen bedrivs så att den enskilde inte orsakas onödiga kostnader eller besvär. Förebilden till bestämmelsen återfinns i flera sektorslagar.

Särskild hänsyn skall tas till den objektsansvarige vid besök hos denne. Begreppet besök avser att täcka vad som i sektorslagarna brukar betecknas besiktning, inspektion eller liknade, dvs. en fysisk närvaro av tillsynsorgan hos tillsynsobjektet/objektsansvarige.

Regleringen är ett svar på ovannämnda krav i direktiven att den objektsansvarige inte skall belastas i onödan med tillsynsbesök från olika tillsynsorgan inom kortare tidsperioder, utan att tillsynsorganen bör samarbeta vid sådant besök.

Även om denna reglering kan sägas inrymmas inom den mer allmänna regleringen ovan är det utredningens uppfattning att en särskild författningsreglering av denna fråga kommer att underlätta för de objektsansvariga i kontakten med tillsynsorganen.

Sammantaget kan en generaliserad reglering av hänsynstagandet till den objektsansvarige vid tillsyn utformas på det sätt som framgår av 10 § i lagförslaget.

6.6.4 Tillsynsplaner

I avsnitt 6.5.5 har utredningen framhållit och beskrivit fördelar med krav på planering hos tillsynsorganen.

Redan i dag finns krav på tillsynsplaner eller tillsynsprogram i de olika sektorslagarna. Ett exempel är 18 § lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor: "Tillsynsmyndigheterna skall utarbeta ett tillsynsprogram för varje verksamhet. För verksamheter som omfattas av kravet på säkerhetsrapport skall tillsynsprogrammet grunda sig på en analys och en planmässig bedömning av riskerna för allvarliga kemikalieolyckor i samband med verksamheten." Även inom miljöbalkens område, 7 § tillsynsförordningen, återfinns ett sådant krav: "En myndighet som har tilldelats operativa tillsynsuppgifter skall för tillsynsarbetet avsätta resurser som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn samt ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet. Myndigheten skall 1. senast den 30 juni 1999 ha gjort en utredning om tillsynsbehovet inom sina ansvarsområden och därefter varje år uppdatera utredningen med hänsyn till de förutsättningar som kan ha ändrats, 2. föra ett register över de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn, 3. för varje verksamhetsår upprätta en plan, baserad på utredningen enligt 1 och verksamhetsregistret enligt 2, för hur tillsynsarbetet skall bedrivas,

[utredningens kursivering] samt 4. regelbundet följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten.”

För kommunernas del finns exempel på reglering i miljöbalken, se avsnitt 5.2.4.

Närmare om utformningen av en bestämmelse om tillsynsplaner

Tillsynsplaner baserar sig på målen för tillsynen inom ett tillsynsområde. Syftet med tillsynsplaner är att göra tillsynsarbetet mer effektivt samt att få tillsynen att fungera som ett medel i arbetet med att uppfylla de mål som gäller för tillsynsområdet.

Tillsynsplaner skall utarbetas av respektive tillsynsorgan utifrån egna ambitionsnivåer och förutsättningar, och inom de ramar som kan ha formulerats i regleringsbrev eller motsvarande styrdokument. Analysen bör ske utifrån kriterier som risk och väsentlighet, dvs. dels identifiera och bedöma vilka hinder, hot eller risker som finns inom tillsynsområdet, dels bedöma vad som är viktigt att åtgärda för att den tillsedda verksamheten skall fungera riktigt. Dessa framtagna risk- och väsentlighetsbedömningar bör ligga som underlag för tillsynsplanen.

I tillsynsplanen bör målen för respektive tillsynsaktivitet anges.

Även de tillsynsmetoder som avses användas bör redovisas i planen. Det kan gälla former för informationsinhämtning eller avvägningen mellan traditionell tillsyn, systemtillsyn och temainriktad tillsyn etc.

I tillsynsplanen skall också tillsynsobjekten beskrivas. Även en bedömning av resursbehov och tidsåtgång för valda tillsynsmetoder bör ingå i planen, liksom en redovisning av nödvändig kompetens.

En tillsynsplan bör omfatta ett år i taget, men även inrymma en långsiktig översiktsplanering. Tillsynsplanen bör vara en del av tillsynsorganets verksamhetsplan och även innehålla beskrivningar av hur tillsynsorganet bedömer sin samverkansskyldighet med andra tillsynsorgan.

Eftersom risk- och väsentlighetsbedömningarna inte är statiska bör tillsynsplanen följas upp och utvärderas.

Sammantaget kan en generaliserad reglering av tillsynsplaner utformas på det sätt som framgår av 9 § i lagförslaget.

7 Tydligare och effektivare ingripanden i tillsynen

7.1 Regeringens tilläggsdirektiv, Tillsynsutredningens delbetänkande och remissinstanserna synpunkter

7.1.1 Regeringens tilläggsdirektiv

I regeringens tilläggsdirektiv till utredningen anges att utredningens uppdrag är att analysera möjligheterna och lämna förslag till tydligare och mer effektiva sanktioner i samband med tillsyn.

7.1.2 Utredningens delbetänkande

I delbetänkandet behandlades frågor om ingripandemöjligheter bl.a. i avsnitten 6.9, 6.11.5 och 6.11.6 samt 8.4.

7.1.3 Remissinstansernas synpunkter

En majoritet av remissinstanserna ansåg att det i ett kommande lagstiftningsarbete finns skäl att se över användningen av sanktioner och andra ingripandemöjligheter i samband med tillsyn. Det gäller *Umeå tingsrätt, Datainspektionen, SWEDAC, Kustbevakningen, Ekonomistyrningsverket, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Skolverket, Högskoleverket, Statens utsädeskontroll, Riksarkivet, Kemikalieinspektionen, Statens strålskyddsinstitut, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Göteborgs kommun, Näringslivets nämnd för regelgranskning, Affärsverket svenska kraftnät och Banverket: Järnvägsinspektionen.*

Nedan redovisas några ytterligare synpunkter från remissinstanserna:

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att en möjlighet för ett tillsynsorgan att använda sanktioner mot ett tillsynsobjekt är nödvändigt för att göra tillsynsverksamheten effektiv. Hovrätten delar

utredningens uppfattning att en fördjupad analys av den statliga tillsynens sanktionsinstrument är påkallad.

Domstolsverket anser att det vore av intresse att undersöka om sanktionssystemen används på ett sådant sätt som det är tänkt, om sanktionerna är verkningfulla och om tillsynsmyndigheterna tillämpar dessa regler på ett enhetligt sätt.

Kammarkollegiet menar att användningen av sanktioner bör ses över med syfte att uppnå större effektivitet, enhetlighet och tydlighet för den statliga tillsynen.

Länsstyrelsen i Norrbottens län skriver att en arbetsuppgift som innebär att bedriva tillsyn måste vara förenad med olika förvaltningsrättsliga tvångsmedel för att kunna åstadkomma rättelse. Förutsättningarna för att använda sådana tvångsmedel bör framgå av en kommande tillsynslag.

Länsstyrelsen i Skåne län menar att olika former av sanktioner skulle kunna läggas fast i en ny övergripande lag om statlig tillsyn av det slag som skisseras i utredningens kap. 8.4. Vidare instämmer styrelsen i resonemanget av att se över och få till stånd mer enhetliga sanktionsmöjligheter och bestämmelser om överklaganden av beslut i tillsynsärenden.

Länsstyrelsen i Södermanlands län konstaterar att sanktionsmöjligheterna inom de olika tillsynsområdena inte är oklara eller svåra att tillämpa. Det kan dock ifrågasättas varför sanktionssystemen ser så olika ut i de olika speciallagstiftningarna. Om en tillsynslag stiftas bör sanktionsmöjligheterna regleras gemensamt.

Länsstyrelsen i Värmlands län anser att det finns skäl att närmare utreda hur användandet av föreläggandeinstitutet fungerat, särskilt rättelse och förenande med vite. Det är många gånger svårt att komma till rätta med missförhållanden som bör rättas till.

Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning stöder i princip tillsynsorganets möjligheter att tillämpa sanktioner. Frågan om sanktioner måste dock tillämpas med försiktighet. Sanktioner måste utformas med hänsyn till vad som leder till störst effekt.

Konsumentverket/KO anser att det inte är lämpligt att reglera sanktioner i en särskild lag om tillsyn med hänsyn till de olika funktioner och ändamål de är avsedda att fylla.

Fiskeriverket skriver att det är angeläget att möjligheterna att tillgripa sanktioner i samband med tillsynen ökas. Det är därför viktigt att förutsättningarna för sanktionsanvändningen nog definieras.

Vägverket menar att sanktionsmöjligheter behövs för att få efterlevnad av tillsynsbesluten. Dessa bör bli föremål för den fortsatta utredningen.

Elsäkerhetsverket delar utredningens uppfattning att bestämmelserna om möjligheter att vidta sanktioner i samband med tillsynsorganens verksamhet skall ingå i den nya lagen. Detta är viktigt för praxisbildandet. Det finns även ett stort utbildningsbehov att täcka.

Hjo kommun menar att det principiellt finns skäl för att all tillsyn, även den statliga i förhållande till kommunerna kan förenas med sanktioner i den utsträckning som behövs för att skapa lagefterlevnad.

Ystads kommun anser bl.a. att det bör övervägas om inte även viteslagstiftningen bör förtydligas.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet påpekar att det måste utredas vilken principiell syn som skall underbygga sanktionssystem som är kopplade till statlig tillsyn över kommunal verksamhet i det fortsatta utredningsarbetet. Överväganden bör göras med avseende på vilken roll som den kommunala självstyrelsen skall spela, även när det gäller möjligheten till överklagande av tillsynsbeslut.

Räddningsverket anser att det bör skiljas på när sanktioner riktas mot den enskilde och de fall när de skulle kunna riktas mot kommunala verksamheter som t.ex. räddningstjänstverksamhet.

Fastighetsmäklarnämnden påpekar att det knappast är lämpligt att i en gemensam tillsynslag reglera de sanktioner som är förenade med tillsynen, p.g.a. att syftet och arten av tillsyn varierar så pass mycket att det måste regleras närmare för varje tillsynsfunktion.

Riksförsäkringsverket menar att det inte är lämpligt att "straffbelägga" utifrån den typ av tillsyn som RFV bedriver. Sanktionen bör istället bestå av allvarlig kritik och leda till att förbättringar genomförs. Klarar inte myndigheten detta kan det bli fråga om byte i ledningsfunktionerna. Sanktioner i form av vite måste kunna kopplas till möjligheter att överklaga. Inom områden där det förekommer monopol på en verksamhet (ex. socialtjänsten) anser RFV inte att den kritiserade myndigheten skall kunna överklaga en uttalad kritik, inte heller bör en enskild person ha den möjligheten. Det finns andra tillsynsorgan, främst Justitieombudsmannen som den enskilde kan vända sig till.

Arvidsjaur kommun är tveksam beträffande användningen av sanktioner. Sanktioner kan i vissa fall vara befogade, men får inte användas i syfte att öka den statliga styrningen.

7.2 Nuläget

7.2.1 Avgränsning

Utredningen använder istället för sanktioner det vidare begreppet ingripanden.

Tillsynsmyndighetens befogenheter att ingripa, ibland med hjälp av tvång, under själva tillsynsförfarandet (förfarandebefogenheter) behandlas inte i detta avsnitt. Det gäller exempelvis tillsynsmyndighetens rätt att få den information som efterfrågas eller att få tillträde till en lokal för inspektion. Dessa behandlas i kapitel 8. Också sådana befogenheter som exempelvis Finansinspektionen har att kalla till extra bolagsstämma liksom andra tillsynsmyndigheters rätt till omhändertaganden av olika slag (t.ex. djur enligt djurskyddslagen) räknas av utredningen till förfarandebefogenheterna.

I flertalet sektorslagar finns utöver här redovisade administrativa (förvaltningsrättsliga) ingripanden även straffbestämmelser. I några av sektorslagarna är detta den enda ingripandeformen. Två exempel är insiderstrafflagen och jaktlagen. Utredningen har inte övervägt nykriminalisering som ett medel att göra tillsynens sanktioner tydligare och effektivare. Skälet är att utredningsdirektivens inte behandlar straff som en tillsynssanktion.

Skyldigheten att anmäla vissa förhållanden till åtal (se exempelvis lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och miljöbalken) betraktas inte heller som ett ingripande vid tillsyn eftersom den slutliga reaktionen på överträdelsen inte beslutas av tillsynsmyndigheten. Även om en åtalsanmälan gjorts skall tillsynsärendet fortsätta. Utredningen återkommer till frågor om åtalsanmälan i kapitel 8.

7.2.2 Något ytterligare om ingripandemöjligheter enligt dagens regler

Möjligheterna att ingripa mot en objektsansvarig enligt dagens sektorslagar består av olika åtgärder och varierar från sektorslag till sektorslag. I bilaga 5 redovisas en genomgång av olika ingripandemöjligheter.

Ingripanden kan bestå i att meddela en erinran, dvs. ett påpekande om att något är fel, besluta om olika förelägganden med möjlighet till vitessanktion eller beslut om rättelse på den objektsansvariges bekostnad, återkalla ett tillstånd eller meddela en varning samt i vissa fall besluta om sanktionsavgift. I utredningens genomgång av ingripandemöjligheterna går det att urskilja sektorslagar inom vilka ingripandemöjligheterna är likartade.

Vissa sektorslagar kräver tillstånd eller annan förprövning innan en tillsynspliktig verksamhet får påbörjas. Ingripandemöjligheten består i dessa lagar av att kunna återkalla tillståndet, om inte regelverket för verksamheten följs. I vissa fall finns möjligheten att i stället för återkallelse meddela en varning. Därtill finns enligt dessa författningar en särskild reglering av vissa kriminaliserade förfaranden som sanktioneras av straffbestämmelser. Modellen återfinns på många håll. Alkohollagen, lotterilagen och fastighetsmäklarlagen är några exempel.

Andra sektorslagar ger tillsynsmyndigheten möjlighet att förelägga ett tillsynsobjekt att vidta någon åtgärd eller att förbjuda att något görs. Dessa möjligheter brukar vanligtvis kunna förenas med möjligheten att besluta om vite, men också i vissa fall att kräva rättelse på den objektsansvariges bekostnad. Även i dessa lagar finns särskilda straffstadganden. Exempelen inom denna grupp är också många, bland vilka kan märkas lagen om kvalificerade elektroniska signaturer, lagen om transport av farligt gods och lagen om skydd mot olyckor.

Slutligen finns det sektorslagar vilka innehåller båda ovanstående möjligheter till ingripanden, dvs. möjlighet att återkalla ett tillstånd, att förelägga en åtgärd och/eller förbjuda en verksamhet förenat med beslut om vite eller att besluta om rättelse på den objektsansvariges bekostnad. Dessutom innehåller dessa lagar vanligen straffbestämmelser. Ett sådant exempel är lagen om allmän kameraövervakning.

Utanför detta mönster faller ett antal sektorslagar. Här redovisas några exempel.

Lagen om yrkesverksamma inom hälso- och sjukvården omfattar två verksamhetsområden; tillsyn över vårdgivaren och tillsyn över yrkesverksamma, med två olika beslutande instanser – Socialstyrelsen respektive Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN). En vårdgivare kan efter ett föreläggande drabbas av förbud att vidare bedriva sin verksamhet. Förutom återkallelse av legitimation och behörigheter finns beträffande de yrkesverksamma möjligheterna till disciplinära åtgärder i form av erinran och varning. En särskild form av ingripande mot denna grupp är möjligheten att meddela provotid.

Djurskyddslagen innehåller ett flertal olika möjliga ingripanden för olika företeelser, allt från sanktionsavgift i ett fall till straffbestämmelser. Utanför lagen regleras brottsbalksbrottet djurplågeri.

En annorlunda ingripandemöjlighet har Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen i sin tillsyn över arbetslöshetskassorna enligt lagen om arbetslöshetskassor. Inspektionen har möjlighet att meddela erinringar och att förelägga om åtgärder för rättelse. Följs inte föreläggandet kan statsbidraget till arbetslöshetskassan helt eller delvis sättas ner.

Insiderstrafflagen liksom jaktlagen och lag med anledning av gränsälvöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland ger enbart möjlighet att ingripa med stöd av vissa straffbestämmelser.

Kasinolagen innehåller enbart möjligheten att återkalla ett givet tillstånd.

Lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument ger enbart utrymme för sanktionsavgifter.

7.2.3 Pågående utredningsarbeten och förslag till förändringar

Inom vissa tillsynsområden pågår arbete som berör ingripandemöjligheter vid tillsyn. Det gäller skolan, finanssektorn och produkt säkerhetsområdet, där övervägandena i relevanta delar sammanfattas nedan. Även inom diskrimineringsombudsmännens område pågår liknande överväganden.

- *Straffavgift som komplement* – I lagrådsremissen om Förstärkt skydd för försäkringstagare i livförsäkringsbolag (behandlad i lagrådet den 4 mars 2004) föreslås att Finansinspektionen ges

utökade sanktionsmöjligheter. Nuvarande möjlighet till erinran ersätts av ett beslut om anmärkning och som ett alternativ till återkallelse av en koncession ges möjligheten att meddela varning. Vidare får Finansinspektionen förena ett beslut om anmärkning eller varning med en straffavgift. Slutligen införs en uttrycklig möjlighet att låta bli att ingripa om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det vidtagits rättelse. (Denna fråga har fått en liknande lösning i proposition 2002/03:139 Reformerade regler för bank- och finanssektorn).

- *Sanktionsavgift istället för straff* – I förslaget till ny produktsäkerhetslag diskuteras vilken typ av direktverkande sanktion som skall användas gentemot en näringsidkare som överträder lagens bestämmelser. Valet står mellan straff och sanktionsavgift. Regeringen vill införa bestämmelser om sanktionsavgifter i lagen eftersom sanktionsavgifter anses vara ett modernare och effektivare sätt att sanktionera lagens bestämmelser än straff (prop. 2003/04:121 Ny produktsäkerhetslag).
- *Vite eller sanktionsavgift* – I sitt betänkande (SOU 2002:121) Skollag för kvalitet och likvärdighet föreslår skollagkommittén att Skolverket skall ges rätt att förelägga en huvudman för en verksamhet som står under verkets tillsyn att fullgöra sina åligganden. Föreläggandet skall kunna förenas med vite. I valet mellan vite och sanktionsavgift ansåg kommittén att vite var den lämpligaste sanktionsformen och angav bl.a. att även ”om sanktionsavgifter såsom nyss redovisats har vissa fördelar är kommittén inte beredd att för närvarande föreslå detta sanktionsmedel på skolområdet.”
- *Gränsen mellan sanktionsavgift och straff* – Miljöbalkens sanktionsregler har setts över av Miljöbalkskommittén i betänkandet (SOU 2004:37) Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler. Översynen berör främst miljöstraffavgifter och miljöbalkens straffbestämmelser.

7.3 Överväganden

Tillsyn är, som redovisats i delbetänkandet, en fråga om att avgöra vad som är rätt och vad som är fel i förhållande till de krav på en verksamhet som uppställs i en EG-förordning eller en sektorslag och anslutande författningar. Tillsynens huvuduppgift är således att

granska tillsynsobjekten och att verka för att de objektsansvariga följer de regelverk som styr deras respektive verksamhet.

För att reglerna för en viss verksamhet skall få genomslag behövs möjligheter till någon form av åtgärder från tillsynsorganens sida när en brist konstateras hos ett tillsynsobjekt. Kraven i regelverken för respektive tillsynspliktig verksamhet skulle annars lätt komma att bli ineffektiva. Därför är det av vikt att tillsynsorganen har möjlighet att ingripa mot en objektsansvarig i syfte att få denne att för framtiden rätta sig efter beslut i ett tillsynsärende. Det är också viktigt att tillsynsorganen kan ingripa mot en objektsansvarig som överträtt en regel där det överträdade inte går att göra o gjort.

Möjligheten att ingripa mot en enskild objektsansvarig utgör således ett vilande hot som skall styra samtliga tillsynspliktiga verksamheter mot den nivå som lagstiftningen anger i den för verksamheten särskilda regleringen.

För att detta skall uppnås krävs att tillsynens ingripandemöjligheter är effektiva. Likaså krävs att de är tydliga.

7.3.1 Effektivare ingripanden

Mer effektiva blir ingripandemöjligheterna om de är ändamålsenliga och mer nyanserade än i dag. Ändamålsenliga blir ingripandena om de är proportionerliga och om de omfattar både mindre allvarliga och mer allvarliga brister i en verksamhet. Nyanserade blir de om de kan anpassas till den enskilda situationen.

En brist vad avser ändamålsenlighet består i att det i vissa fall helt saknas författningsreglerade möjligheter till ingripanden från tillsynsorganens sida (se bilaga 5). Sådana exempel är som tidigare redovisats insiderlagen och jaktlagen.

I andra fall brister ändamålsenligheten i att ingripandemöjligheten visserligen är författningsreglerad, men oförbindande för den objektsansvarige. Det saknas t.ex. möjlighet att överklaga beslutet om erinran enligt lagen om arbetslöshetskassor.

En annan brist är att det inom flera tillsynsområden saknas möjligheter till ”mildare ingripanden”. Ingripandemöjligheterna enligt dessa sektorslagar är för ”grova” i förhållande till vad som skall åtgärdas. Ingripandet anses inte proportionerligt i förhållande till den brist som konstaterats. Detta kan leda till att ett ingripande inte blir av.

Det har i diskussionen om ingripanden vid tillsyn efterlysts mellanformer av ingripanden som skall vara tillräckligt kraftfulla för att uppnå den aktuella tillsynens syfte, men som lämnar utrymme för att i varje särskilt fall ta hänsyn till enskilda förhållanden. Ingripandena bör kunna nyanseras ytterligare för att bli effektiva, framhålls det.

I sektorslagarna finns på vissa håll bestämmelser om sanktionsavgifter. Dessa spelar en stor roll inom de tillsynspliktiga verksamheter där de förekommer. Utformningen är anpassad till förhållandena inom verksamheten och några brister vad avser effektivitet har inte kunna ses på dessa områden. Tvärt om förefaller sanktionsavgifter vara effektiva ingripanden. En mer allmänt tillgänglig sanktionsavgift skulle därför kunna vara en möjlighet till mer nyanserade ingripanden inom tillsynen.

Genomgången i bilaga 5 visar att det inte på samma sätt saknas ingripandemöjligheter i de fall där den konstaterade bristen i den tillsynspliktiga verksamheten är grov eller allvarlig. Tillsynsmyndigheten kan i dessa fall endera återkalla ett tillstånd (eller annan förhandsprövning) som givits för verksamheten eller för det fall att tillstånd (eller annan förhandsprövning) inte krävs, förbjuda att verksamheten fortsätter.

I fråga om de förelägganden som tillsynsmyndigheterna enligt de olika sektorslagarna kan använda för att ingripa mot brister i den tillsynspliktiga verksamheten är det utredningens erfarenhet att det inte föreligger några brister vad avser ändamålsenlighet och nyansering. Möjligheten att utforma föreläggandet för att kunna styra beteendet hos den objektsansvarige är i de allra flesta fall väldigt vitt och ansluter i princip till tillsynens omfattning. Ett exempel bland många, hämtat från strålskyddslagen: "Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas."

En något annorlunda utformning i lagen om allmän kameraövervakning: "Länsstyrelsen får inom ramen för sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen skall följas." eller enligt ellagen: "En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden som behövs för att trygga efterlevnaden av de föreskrifter och villkor som omfattas av tillsynen." Föreläggandets utformning skapar sålunda redan i dag

möjligheter för tillsynsmyndigheten att anpassa ett ingripande efter vad som är behövt ur sektorslagens perspektiv.

I vissa fall är själva tillämpningen av ingripandemöjligheterna inte tillräckligt effektiv. Det gäller främst användningen av vitet, t.ex. vid ett åtgärdsföreläggande, där den befarade tidsutdräkten i handläggningen kan leda till att man avstår från att använda det. Synpunkter och kritiska uttalanden avseende vitesinstitutets användbarhet har framfört till utredningen vid upprepade tillfällen. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 7.4.4.

Tillsyn är ett populärt ämne och utredningen har löpande följt rapporteringen om tillsyn i dagspressen och i olika TV-program. En sammanfattande iakttagelse är att det inom vissa tillsynsområden kan gå mycket lång tid mellan det att en brist uppmärksammas hos ett tillsynsobjekt eller en objektsansvarig och att ett tillsynsärende får sin slutliga lösning. Anledningen därtill kan variera, ibland är det vitesprocessen, ibland andra omständigheter.

7.3.2 Tydligare ingripanden

Ingripanden vid tillsyn blir tydligare om de görs mer enhetliga. Enhetlighet kan åstadkommas genom att tillskapa lika ingripandemöjligheter inom alla tillsynsområden eller för vissa typiska tillsynssituationer inom likartade tillsynsområden.

I dag finns det att antal variationer i ingripandemöjligheterna som framgår av utredningens genomgång (bilaga 5). De olika sektorslagarna med likartade ingripandemöjligheter som utredningen redovisat tidigare (avsnitt 7.2.2) är inte alltid hänförliga till tillsynsområden som ligger nära varandra. Det kan förekomma att ingripandemöjligheterna är helt olika gentemot en och samma objektsansvarig när tillsyn utövas enligt olika sektorslagar.

En annan brist i tydlighet är att det förekommer olika grader av ingripandemöjligheter inom de olika sektorsslagarna. I vissa fall kanske enbart en möjlighet till ingripande och i andra fall flera olika möjligheter.

Tydliga blir även ingripandemöjligheterna när innebörden av dessa står klar för medborgarna, tillsynsobjekten och tillsynsmyndigheten. Ett mer likartat ingripandesystem ökar förutsebarheten för objektsansvariga som står under tillsyn av flera tillsynsmyndigheter

7.4 Förslag

Utredningens analys visar att det föreligger ett antal brister inom dagens ingripandemöjligheter vid tillsyn. Dessa torde kunna lösas med hjälp av vissa generella förändringar. Följande förslag till justeringar bör tillgodose tillsynsorganens behov av effektivare och tydligare ingripandemöjligheter:

- Inför en generellt lägsta nivå av ingripande – anmärkning.
- Inför en generell möjlighet att meddela varning som alternativ till återkallelse och förbud att fortsätta en verksamhet.
- Inför en möjlighet att komplettera anmärkning och varning med en tillsynsbot.
- Tillskapa och inför en generell ingripandekatalog för alla tillsynsområden, inbegripet en författningsreglerad möjlighet för tillsynsorganen att underlåta att ingripa.

De olika förslagen kommer att utvecklas närmare i följande avsnitt.

Frågan om att förbättra möjligheterna att använda vitet sträcker sig utanför tillsynsområdet. Utredningen begränsar sig därför i denna del till att redovisa några synpunkter som kan utgöra ett underlag vid en generell översyn av vitesinstitutet (se avsnitt 7.4.4).

7.4.1 Generell möjlighet till anmärkning

Behovet av anmärkning som en ingripandeform förklaras av att vissa tillsynsorgan helt saknar ingripandemöjligheter och av att vissa sektorslagar enbart möjliggör ingripanden i form av oförpliktande uttalanden av tillsynsmyndigheten. Det senare gäller möjligheten att meddela kritik, erinran eller liknande åtgärder. Så förekommer exempelvis möjligheten att ingripa med en erinran enligt lagen om arbetslöshetskassor – ”Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får meddela de erinringar i fråga om en arbetslöshetskassas verksamhet som inspektionen finner behövliga”. Beslutet är inte överklagbart. Inom skolans område kan tillsynsmyndigheten gentemot den offentliga skolhuvudmannen endast göra oförbindande uttalanden av kritik. Möjligheten är inte författningsreglerade.

Även i fråga om tillsyn över advokater och revisorer finns möjligheten att meddela en erinran, liksom i fråga om advokater möjligheten att uttala kritik: ”Om det bedöms tillräckligt får

disciplinnämnden, i stället för att tilldela en advokat en erinran, göra ett uttalande om att advokatens åtgärd är felaktig eller olämplig” (8 kap. 7 § rättegångsbalken).

Det förekommer inom vissa tillsynsområden att beslut om erinran kan överklagas, t.ex. vid tillsynen över revisorer, där erinran finns som disciplinär påföljd.

Närmare om utformningen av en bestämmelse om anmärkning

Inom många tillsynsområden saknas en legal grund för att ingripa vid mindre allvarliga överträdelser. Möjligheten att ingripa ersätts i sådana fall av att tillsynsorganen i informella diskussioner med de objektsansvariga ger sin mening tillkänna. Sådana oförbindande uttalanden brukar vanligtvis efterföljas men i princip behöver den objektsansvarige inte följa dem. Ett problem med dessa informella kontakter är hur tillsynsorganen skall förhålla sig för det fall de inte efterföljs eller om de följs endast i viss omfattning.

Oförbindande uttalanden av tillsynsorgan bör enligt utredningens uppfattning därför inte förekomma bland ingripandemöjligheterna vid tillsyn. Det finns två skäl för denna ståndpunkt. Den ena är att oförbindande uttalanden kan medföra en bristande efterföljd av tillsynsorganens tillsynsbeslut. Det andra skälet är rättsäkerhetsaspekten; den som utsatts för ett ingripande bör ha möjlighet att få detta överprövat.

För att undvika dessa problem skall dessa informella ingripanden ersättas med en formaliserad möjlighet till anmärkning.

Anmärkning bör, efter förebild från finansområdet, införas som en gemensam beteckning på den lindrigaste formen av ingripande. Den bör göras tillgänglig för alla tillsynsorgan inom all tillsyn. Anmärkningen skall ersätta erinran, kritiska uttalanden och liknande, vilka i dag förekommer inom vissa sektorslagar. Den bör i huvudsak användas när det finns anledning att påtala ett missförhållande av något slag, utan att det för den skall finnas anledning att förelägga den objektsansvarige att vidta några åtgärder.

Anmärkning skall användas vid mindre allvarliga överträdelser. Exempel på vad som utgör mindre allvarliga överträdelser kan hämtas från tillämpningen av sådana bestämmelser om erinran etc som finns i dagens sektorslagar. Var gränsen går för att en överträdelse skall kräva ett kraftfullare ingripande torde vara känt inom de olika tillsynsområdena och får i övrigt utvecklas i praxis.

Om en överträdelse är att bedöma som alltför lindrig för en anmärkning föreslår utredningen att tillsynsmyndigheten bör ges en möjlighet att underlåta ett ingripande (se avsnitt 7.4.5).

Beslutet om anmärkning skall kunna överklagas.

Att en anmärkning skall kunna förenas med en tillsynsbot redovisas nedan.

Sammantaget kan en generaliserad reglering av anmärkning utformas på det sätt som framgår av 21 § i lagförslaget.

7.4.2 Generell möjlighet till varning

Vissa verksamheter som står under tillsyn förutsätter ett tillstånd av en myndighet eller någon annan form av förhandsprövning. Vid misskötsamhet kan detta tillstånd eller liknande beslut återkallas.

Andra verksamheter som står under tillsyn kan påbörjas utan förhandsprövning. I dessa fall finns en möjlighet för tillsynsmyndigheten att meddela ett förbud mot att fortsätta verksamheten eller delar av den.

Det finns exempel på sektorslagar som i en återkallelse- eller förbudssituation ger tillsynsmyndigheten möjlighet att istället meddela en varning, om det föreligger särskilda skäl. Det gäller exempelvis alkohollagens bestämmelser om försäljning av öl och sanktionsmöjligheterna enligt lagen om yrkesverksamma på hälso- och sjukvårdens område. I andra fall saknas den möjligheten.

Närmare om utformningen av en bestämmelse om varning

Både ett beslut om återkallelse av tillstånd eller liknande och ett beslut om förbud att fortsätta verksamheten innebär att den tillsynspliktiga verksamheten måste upphöra. Detta är de allvarligaste ingripandeåtgärderna vid tillsyn.

Eftersom återkallelse och förbud är de mest allvarliga ingripandeformerna vid tillsyn kan det antas att tillsynsmyndigheterna i viss mån kan dra sig för att genast i en sådan situation när det aktualiseras bruka dessa instrumentet. Som utredningen tidigare redovisat uppfattas dessa ingripandemöjligheter ibland som för "grova", eftersom det saknas möjlighet att nyansera ingripanden med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Då det inte är möjligt i dessa fall att besluta om en anmärkning (med en åtföljande tillsynsbot) enär det föreligger grund för återkallelse eller förbud, bör, menar utredningen, varning införas som en allmän ingripandeform som alternativ vid bedömningen av en återkallelse- eller förbudssituation. Varning utgör en lagstadgad möjlighet för tillsynsmyndigheten att markera att de uppfattar en överträdelse som allvarlig, även om tillståndet inte återkallas eller verksamheten förbjuds.

Varning skall kunna komma i fråga när det föreligger klara konstaterbara skäl för att återkalla ett tillstånd (eller liknande beslut) respektive att förbjuda en viss verksamhet att fortsätta, men där det av omständigheterna i det enskilda fallet framgår att det föreligger särskilda skäl att underlåta detta. Exempel på sådana omständigheter återfinns i tillämpningen av de bestämmelser i sektorslagarna som i dag innehåller en möjlighet till varning.

Det kan naturligtvis förekomma tillståndspliktiga verksamheter för vilka varning inte passar. Visar det sig vid en analys att varningsmöjligheten inte bör användas, får det föreskrivas särskilt om detta i sektorslagen.

Att en varning skall kunna förenas med en tillsynsbot redovisas nedan.

Sammantaget kan en generaliserad reglering av varning utformas på det sätt som framgår av 26 § i lagförslaget.

7.4.3 Sanktionsavgifter och tillsynsbot

Möjligheten att besluta om sanktionsavgift finns i vissa sektorslagar, t.ex. i arbetsmiljölagen, djurskyddslagen, miljöbalken, revisorslagen och plan- och bygglagen.

En sanktionsavgift är en ekonomisk sanktion som riktar sig mot en konstaterad överträdelse av en författningsbestämmelse. Sanktionsavgifter kan vara repressiva och/eller vinstbegränsande. För att fastställa sanktionsavgifter används ofta schabloner. Det är endera tillsynsmyndigheten eller en domstol som beslutar om en sanktionsavgift. Sanktionsavgift kan åläggas både fysiska och juridiska personer. Ansvaret är vanligtvis strikt, dvs. skyldighet att betala en sanktionsavgift uppkommer när en regelöverträdelse objektivt kan konstateras. Avgiften tillfaller, utom när det gäller straffavgiften för advokater, staten.

En sanktionsavgift anses effektiv eftersom de erbjuder en snabb, enkel och billig lösning på de problem som beivrandet av regeln utgör.

Sanktionsavgifter anses inte ingå i det straffrättsliga systemet och det finns därför i princip inga krav på att avgiften utformas i enlighet med de allmänna principer som gäller för straffrätten.

Frågan om sanktionsavgifters användningsområde och utformning diskuterades av regeringen under förarbetena (se prop. 1981/82:142 s. 77) till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken.

Utan att lägga något lagförslag angav regeringen sex principer, som skulle utgöra en god grund för framtida lagstiftningsarbetet kring sanktionsavgifter.

- Sanktionsavgifter bör användas på områden där regelöverträdelse är särskilt frekventa eller där det föreligger speciella svårigheter att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det enskilda fallet.
- Avgifter bör förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte.
- Sanktionsavgifter bör kunna beräknas utifrån en parameter, som gör det möjligt att i förväg förutse och fastställa avgiftens storlek. Konstruktionen kan vara utformad på ett sådant sätt att den schablonmässigt fastställda avgiften kan beräknas genomsnittligt motsvara den uppkomna vinsten vid varje särskild överträdelse.
- Om avgiftsskyldigheten skall bygga på ett strikt ansvar, bör förutsättas, att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Särskilda undantag från ett eventuellt strikt ansvar kan vara nödvändiga.
- Det bör inte föreligga något hinder mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer vara tillämpliga vid sidan av straffrättsliga bestämmelser avseende fysiska personer.
- Administrativa myndigheter kan, i den mån de är verksamma inom det aktuella området, tillåtas påföra sanktionsavgifter, även om det i vissa fall är lämpligare att allmän domstol prövar frågan om sanktionsavgifter.

Vikten av att avgiftssystem infördes på nya områden först efter noggranna överväganden om behov föreligger poängterades likaså.

Vid utformningen av en sanktionsavgift måste hänsyn även tas till bestämmelser i den europeiska konventionen angående skyddet för mänskliga rättigheter och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Miljöbalkskommittén har i sitt nyligen avlämnade betänkande (SOU 2004:37) Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler, genomfört en översyn av miljöbalkens sanktionssystem och därvid lämnat förslag till förändringar i fråga om miljöstraffavgifter. I ett avsnitt (3.1) diskuterar kommittén olika aspekter av frågan om miljöstraffavgifter och Europakonventionen.

De resonemang och slutsatser som Miljöbalkskommittén redovisar avseende miljöstraffavgiften och de rättsäkerhetsgarantier som skall gälla enligt Europakonventionen delas av denna utredning.

I propositionen 2002/03:139 Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse diskuterades frågan om det förelåg ett konkurrensproblem mellan en föreslagen straffavgift (som formellt sett är en sanktionsavgift) och företagsbot. Departementschefen uppgav därvid att det "torde dock inte i praktiken vara fallet" och fortsatte: "Anmärkningen och varningen liksom den straffavgift som beslutas i anslutning därtill är en reaktion på överträdelser av de bestämmelser som behandlas i 1 §. Det bör noteras att en företagsbot utgår som en reaktion på ett straffbart förfarande och att ändamålet är ett annat med straffavgiften. Straffavgiften utgör bara ett tillägg till det redan befintliga sanktionssystemet." Avslutningsvis pekades på möjligheten för tillsynsmyndigheten att beakta förekomsten av en företagsbot vid användande av sanktionssystemet liksom på möjligheterna till jämkning och eftergift av företagsbot i 36 kap. 10 § brottsbalken.

Närmare om regleringen av sanktionsavgifter

Sanktionsavgifterna spelar en viktig roll inom de tillsynsområden där de förekommer. De har en utformning som är specifikt avpassad till förhållandena inom respektive tillsynsområde och där förekommande överträdelser. Beloppens storlek varierar kraftigt, då hänsyn har tagits till förhållandena inom respektive område och syftet med avgifterna (repressivt eller vinsteliminering).

Utredningen har övervägt om sanktionsavgifterna skulle kunna ges en enhetlig reglering i en allmän tillsynslag eller på annat sätt ges en mer likformig reglering. Slutsatsen är dock att detta inte är lämpligt. Den sektorsvisa specialregleringen i sektorslagarna skulle nämligen bli så omfattande att värdet av den gemensamma regleringen skulle bli marginell.

Närmare om utformningen av en tillsynsbot

I vissa fall används sanktionsavgifter för att komplettera andra ingripanden. Sanktionsavgiften är då en markering av allvarligheten i en viss överträdelse. Så är exempelvis fallet med straffavgiften i revisorslagen och inom finanssektorn.

Utredningen har funnit att den formen av sanktionsavgift skulle kunna ges en vidare användning. I detta avsnitt förordar utredningen att en ny sanktionsavgift införs vid vissa överträdelser. Sanktionsavgiften skall vara ett komplement till vissa andra ingripandemöjligheter. För att skilja denna sanktionsavgift från andra, föreslår utredningen beteckningen ”tillsynsbot”.

Enligt utredningen bör i vissa fall få beslutas att en anmärkning eller varning skall kunna kombineras med en tillsynsbot. Tillsynsboten bör ses som ett komplement till dessa ingripandemöjligheter för att i enskilda fall kunna nyansera dem. En tillsynsbot skall däremot inte kunna beslutas som ett självständigt ingripande, såsom i fallet med miljöstraffavgifter.

Tillsynsboten är formellt sett en sanktionsavgift. Utformningen skall uppfylla tidigare redovisade principer om sanktionsavgifters användningsområde och utformning, Europakonventionens rättssäkerhetskrav samt inrymmas inom principerna för förhållandet mellan sanktionsavgift och företagsbot.

Ansvar för en tillsynsbot är strikt, dvs. betalningsskyldighet för tillsynsboten uppkommer när en regelöverträdelse objektivt kan konstateras. Det finns inget krav på oaktsamhet eller uppsåt. Från effektivitetssynpunkt är det en fördel att en skyldighet att erlägga avgiften uppkommer utan att man behöver fastställa skuld hos någon och att avgiften kan fastställas schablonmässigt och på ett sätt som gör en fördjupad utredning i det enskilda fallet onödig. Tillsynsbot kan åläggas både fysiska och juridiska personer.

För att det skall kunna beslutas om en tillsynsbot bör det krävas att regeringen särskilt meddelat föreskrifter om i vilka fall den kan

aktualiseras, liksom om tillsynsbotens storlek, på motsvarande sätt som gäller inom miljöområdet. Vid beslut om sådana föreskrifter skall naturligtvis hänsyn tas till de tidigare redovisade principerna för användning av sanktionsavgifter. Saknas föreskrifter om för vilka överträdelser en tillsynsbot kan beslutas kan tillsynsmyndigheten endast besluta om anmärkning eller varning. Möjligheten att besluta om tillsynsbot står således bara till buds vid vissa, närmare av regeringen angivna regelöverträdelser.

De gränser inom vilka storleken på en sanktionsavgift kan bestämmas anges vanligen direkt i sektorslagarna. Det kan gälla som lägst 1 000 kr som i fallet med miljöstraffavgift, och högst 50 miljoner kronor, som i fallet med konkurrensstraffavgiften. För tillsynsboten – som är ett komplement till andra ingripanden – bör storleken kunna variera mellan 1 000 kr och 100 000 kr. Regeringen skall, enligt utredningens förslag, besluta om de beloppsintervall som skall gälla för respektive överträdelse.

När storleken på tillsynsboten i det enskilda fallet skall bestämmas bör hänsyn tas till olika omständigheter såsom överträdelsens art och hur länge den har pågått. Även andra omständigheter såsom bestämmelsens betydelse för tillsynsområdet bör beaktas när avgiftens storlek bestäms. I prop. 2003/04:121 Ny produktsäkerhetslag (s. 200) ges vissa exempel på vad som kan utgöra sådana omständigheter. Möjlighet att vid bestämmandet av botens storlek beakta den vinst som överträdelsen inneburit för den objektsansvarige måste också finnas.

I mildrande riktning bör kunna beaktas exempelvis om den objektsansvarige snabbt upphör med överträdelsen, sedan den påtalats av tillsynsmyndigheten och om den objektsansvarige samarbetar väl med tillsynsmyndigheten under utredningen.

Dagens sanktionsavgifter beslutas endera av tillsynsmyndigheten eller av domstol. Eftersom tillsynsboten är en del av tillsynsförfarandet och används inom ramen för tillsynsverksamheten som ett redskap för att nyansera ingripandena anmärkning och varning, framstår det för utredningen som rimligt, att tillsynsorganen i de fall de äger rätt att besluta om någon av dessa ingripandemöjligheter även skall besluta om tillsynsbot.

Den konstruktion av tillsynsboten som utredningen föreslår innebär att – om regeringen meddelat föreskrifter inom ett tillsynsområde om tillsynsbot – tillsynsmyndigheten i princip är skyldig att besluta om tillsynsbot när den finner att en anmärkning eller varning skall beslutas. För att tillgodose de krav som följer av

Europakonventionen bör det finnas en möjlighet för tillsynsmyndigheten att under vissa särskilda förutsättningar låta bli att besluta om tillsynsbot. Denna fråga behandlas i avsnitt 7.4.5.

Beslut om anmärkning och om varning skall kunna överklagas. Den del av ingripandebeslutet som avser tillsynsbot bör kunna prövas separat. En objektsansvarig skall kunna godta anmärkningen eller varningen men få frågor om tillsynsboten prövat vid överklagandet. Genom möjligheten att överklaga beslutet tillgodoses rättssäkerheten.

För att ett system med tillsynsbot skall kunna tillämpas på ett effektivt sätt bör bestämmelser om hur tillsynsboten skall betalas ingå i en reglering. Av 3 kap 1 § första stycket 6 utsökningsbalken följer att en förvaltningsmyndighets beslut får verkställas enligt den lagen om det finns en särskild föreskrift om detta. Utredningen anser att ett beslut om tillsynsbot skall utgöra en exekutionstitel som kan verkställas utan domstolsförfarande. En reglering av att en tillsynsbot får verkställas om den är obetald och förfallen till betalning behövs sålunda. Detta kräver i sin tur en reglering om när betalning skall ske och till vem. Slutligen bör finnas en reglering av indrivning av en förfallen tillsynsbot.

Sammantaget kan en generaliserad reglering av tillsynsboten utformas på det sätt som framgår av 28–32 §§ i lagförslaget.

7.4.4 En översyn av vitesinstitutet

Den traditionella ingripandemöjligheten vid tillsyn är att tillsynsmyndigheten får ”meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas”, vanligtvis med en möjlighet att dessa förelägganden och förbud får förenas med ett vite. Vite är ett hot om att betalningsansvar kan uppstå, om någon inte skulle följa ett föreläggande eller förbud. Vite är alltså avsett att styra någons beteende i ett enskilt fall för framtiden. Eftersom ett vitesföreläggande kan riktas mot såväl en juridisk som fysisk person och kan utformas efter vad som i det enskilda fallet är lämpligt, är vite den sanktion som på tillsynsområdet tillämpas i störst utsträckning. Viten handläggs enligt lagen om viten (viteslagen).

I delbetänkandet pekade utredningen på att viteshotet visserligen uppfattas som verkningsfullt, men att systemet har brister genom att vara tidsödande och tungrott om föreläggandet inte efterlevs. I

remissvaren framkom en del kritik mot möjligheten att använda vitesinstitutet vid tillsyn. Remissinstanserna menade att det i viteslagen finns inslag som skapar problem i tillsynen och därför bör ses över. Det fanns även positiva synpunkter, såsom att vitet har visat sig vara ett i allmänhet verksamt sätt att framtvunga efterföljd av uppställda krav.

Nedan redovisar utredningen några idéer om förändringar i vitet, vilka lämpligen bör prövas vid en allmän översyn av vitesbestämmelserna.

I dag kan vid hanteringen av vitet två överklagandeförfaranden genomgå. Först kan själva vitesföreläggandet överklagas. Därefter kan beslutet att utdöma vitet överklagas. Den ”dubbla” prövningen kan göra att ett tillsynsärende drar ut på tiden och därmed drabba det skyddsintresse som tillsynen skall tillgodose.

Det förekommer att ett beslut om vitesföreläggande enligt en uttrycklig bestämmelse inte kan överklagas. I sådana fall kan den som har att döma ut vitet ha rätt att ompröva föreläggandet i dess helhet i målet om vitets utdömande.

Frågor om utdömande av vite prövas enligt 6 § viteslagen av länsrätt i första instans. Vid överklagande till kammarrätten gäller krav på prövningstillstånd.

För att ett vitesföreläggande skall kunna verkställas krävs enligt förvaltningsrättslig praxis att föreläggandet är så klart och tydligt formulerat att det inte råder någon tvekan om vad adressaten har att iaktta för att efterkomma det. En remissinstans har framfört att detta krav på ett vitesföreläggandes utformning, som upprätthålls av domstolarna, skapar problem. Att i detalj ange vilka konkreta åtgärder som skall vidtas strider mot uppfattningen att en tillsynsmyndighet i första hand skall sträva efter att kräva ett visst resultat. Vilka åtgärder som skall genomföras och hur det skall gå till överlämnas åt den enskilde att avgöra.

Enligt förarbetena till viteslagen kan vite inte användas mot statliga myndigheter om inte ”ett helt speciellt undantagsfall är för hand”¹. En remissinstans har ansett att viteslagen bör kompletteras med en bestämmelse som eliminerar den begränsningen. Frågan har behandlats vid flertal tillfällen².

¹ Jfr i detta avseende exempelvis 7 kap. 2 § taxeringslagen och 4 kap. 5 § andra stycket lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter.

² Proposition 1984/85:96 och 1999/2000:143.

Närmare om vite

De frågor som påtalats under utredningens arbete skulle, om de genomfördes för tillsynens del, medföra en effektivare tillsyn. Möjligheten att införa ett överklagandeförbud, endera vad avser beslutet om vitesföreläggande eller beslutet om utdömande av vitesbidrar till att snabba upp tillsynsprocessen, eftersom det kan begränsa den tidsutdräkt som kan bli följden av överklagandena. Mot detta skall ställas den enskildes behov av rättsäkerhet som åstadkommes genom en möjlighet till överprövning. En objektsansvarig skall naturligtvis få reda på vad som krävs av honom, men det vore enligt utredningen intressant att närmare överväga om inte ett vitesföreläggande, på det sätt angett ovan, bör kunna knytas till uppnåendet av en viss funktion eller ett visst resultat snarare än att innehålla en specifik detaljreglering enligt nuvarande modell. Samtliga frågor är viktiga frågor för vitesinstitutet som sådant och har inte bara att göra med vitesinstitutet som ett redskap inom tillsynen. De bör därför närmare övervägas och lösas vid en samlad allmän översyn av vitesinstrumentet, snarare än inom ramen för en översyn av ingripandemöjligheterna vid tillsyn.

Möjligheten att förena förelägganden med ett viteshot återfinns i många sektorslagar och är ett viktigt instrument för genomförande av tillsyn. Ett vitesföreläggande kan riktas mot både juridiska som fysiska person. Genom ett vitesföreläggande önskar tillsynsmyndigheten att styra någons beteende i ett enskilt fall för framtiden. Vite är den sanktion som på tillsynsområdet tillämpas i störst utsträckning. En sådan reglering bör därför ingå i en generaliserad reglering av tillsyn.

Det är vanligen vid informationsinhämtning under tillsynsförfarandet och vid beslut om ingripande i form av åtgärdsförelägganden som viteshotet kan komma att användas. Som framgår av redovisningen i 8 kap används viteshotet även inom vissa sektorslagar som påtryckning för att få tillträde till lokaler för undersökning etc. Utredningen har i det fallet förespråkade hjälp från polis- eller kronofogdemyndighet.

Sammantaget kan en generaliserad reglering av vite utformas på det sätt som framgår av 38 § i lagförslaget.

7.4.5 Underlåtenhet att ingripa

Ett tydligt regelverk om ingripanden vid tillsyn bör innehålla en reglering av de situationer då tillsynsorganen inte behöver vidta någon åtgärd mot den objektsansvarige för en konstaterad brist i tillsynsobjektet. Det gäller situationer när det är mer lämpligt att låta bli att ingripa, t.ex. om överträdelsen är ringa eller om den objektsansvariga har vidtagit rättelse. Rättelse bör dock inte utgöra en godtagbar eftergiftsgrund i fall som från tillsynssynpunkt framstår som allvarliga.

En bestämmelse om en möjlighet till att underlåta att ingripa skall även ge tillsynsorganen möjlighet att underlåta att ingripa när den objektsansvarige överträder regler vars efterlevnad något annat tillsynsorgan är primärt ansvarig för. Om den primärt ansvariga har vidtagit åtgärder mot en objektsansvarig med anledning av en överträdelse, bör tillsynsorganen kunna låta bli att ingripa om dessa åtgärder bedöms tillräckliga även ur den senares perspektiv.

I fråga om sanktionsavgifter har det på olika håll satts ifråga om ett strikt ansvar utan något utrymme att beakta förhållanden av subjektiv natur är förenligt med Europakonventionen. I miljöbalkskommitténs nyligen avlämnade betänkande (SOU 2004:37) Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler diskuterades (s. 93 ff.) om miljöbalkens nuvarande rekvisit för befrielse från miljöstraffavgift – ”uppenbart oskäligt” – är tillräcklig för att uppfylla Europakonventionens olika krav. Så ansågs inte vara fallet och kommittén föreslår därför att en utvidgning av utrymmet för befrielse i förhållande till nuvarande regler bäst åstadkoms genom att rekvisitet för befrielse ändrades till ”när särskilda skäl föreligger”.

Samma förhållande gäller också för tillsynsboten. Om regeringen föreskrivit att tillsynsbot kan utgå för en överträdelse skall sådan beslutas när det beslutas om anmärkning eller varning. Någon möjlighet att underlåta att besluta om tillsynsbot föreligger inte. En motsvarande ventil som på miljöområdet behövs därför. Kravet på särskilda skäl visar att det skall vara frågan om en undantags-situation och anger att utrymmet för att underlåta en tillsynsbot är begränsat. I miljöbalkskommitténs betänkandes återges några exempel som kan ge vägledning när tillsynsorganet överväger att med stöd av denna bestämmelse underlåta att foga en tillsynsbot till anmärkningen eller varningen.

En annan situation när tillsynsorgan kan underlåta att besluta om tillsynsbot behandlas i avsnitt 8.2.3.

Tillsynsorganets ställningstagande att underlåta att ingripa bör komma till uttryck i ett formligt beslut, om inte annat för att den objektsansvarige skall få vetskap om att det aktuella tillsynsförfarandet avslutats. Frågan om tillsynsmyndighetens ställningstagande att underlåta att ingripa är överklagbart, får lösas enligt de allmänna förvaltningsrättsliga principer som gäller för förvaltningsbesluts överklagbarhet.

Sammantaget kan en generaliserad reglering avseende möjligheten att underlåta att ingripa utformas på det sätt som framgår av 20 § i lagförslaget.

Preskription

Det bör inte vara möjligt att hålla frågan om ett ingripande öppet hur länge som helst. Möjligheten att ingripa mot en objektsansvarig bör därför efter en viss tid upphöra. I vissa sektorslagar anges en tid av fem år. Utredningen menar att det är en lämplig tidsrymd inom vilken ett beslut måste fattas. Föreligger behov av en mer utsträckt tid för särskilda tillsynsområden till följd av särskilda svårigheter just där, får det regleras särskilt i sektorslagen.

En generaliserad reglering kan utformas på det sätt som framgår av 19 § i lagförslaget.

7.4.6 Åtgärdsförelägganden

En möjlighet att besluta om förelägganden i enskilda tillsynsfall återfinns i så gott som samtliga sektorslagar. Utformningen kan variera något men bestämmelsen formuleras vanligen så att den omfattar "... de förelägganden eller förbud som ...". Som beskrivits i avsnitt 7.3.1 är föreläggandebestämmelserna effektivt utformade.

Närmare om utformningen av en bestämmelse om åtgärdsföreläggande

Eftersom utredningen lägger fram ett förslag om förbud att fortsätta en tillsynspliktig verksamhet har för att öka tydligheten i reglering de förelägganden som avses i denna paragraf i stället betecknats åtgärdsföreläggande. Avsikten är dock att de skall inrymma sådana förbud som f.n. meddelas med stöd av ovannämnda reglering i en sektorslag.

Möjligheten att meddela förelägganden av olika slag bör ingå i en generaliserad reglering för tillsynen.

Den praxis som utbildats inom tillsynsområdena när det gäller möjligheten att utfärda förelägganden och om dess innehåll bör ge vägledning. Det kan gälla exempelvis frågan om i vilken omfattning en objektsansvarig som avslutat en tillsynspliktig verksamhet fortfarande ansvarar för felaktigheter och kan föreläggas åtgärder eller vem som skall vara adressat för ett föreläggande när ansvaret är fördelat på flera som bedriver en verksamhet. Ett exempel på hur den senare frågan har reglerats återfinns i 30 § av den nyligen antagna produktsäkerhetslagen, vilken bestämmelse kan ge viss vägledning i valet av adressat.

Ett åtgärdsföreläggande får förenas med vite.

Enskilda tillsynsorgan kan inte meddela åtgärdsföreläggande utan har enligt 12 § i lagförslaget att vid behov därav vända sig till tillsynsmyndigheten och överlämna ärendet för vidare handläggning hos tillsynsmyndighetens.

Sammantaget kan en reglering av åtgärdsföreläggande utformas på det sätt som framgår av 22 § i lagförslaget.

7.4.7 Rättelse på de enskildes bekostnad

I 26 kap 18 § miljöbalken ges tillsynsmyndigheten möjligheten att besluta om rättelse på den objektsansvariges bekostnad utan att behöva gå omvägen via att begära verkställighet genom kronofogdemyndigheten. Därigenom får tillsynsprocessen ett snabbare förfarande.

Närmare om utformningen av en bestämmelse om rättelse

Tillsynsmyndigheterna bör ha en möjlighet till rättelse för det fall den objektsansvarige inte följer ett åtgärdsföreläggande. Den möjligheten bör användas i fall det föreligger behov av en snabb handläggning för att undanröja risker inom tillsynsområdet och där det är enklare att tillsynsmyndigheten själv rättar till överträdelsen. Användningen av rättelse i detta fall förutsätter att ett åtgärdsföreläggande först har meddelats.

En möjlighet att utan föregående åtgärdsföreläggande besluta om rättelse på den objektsansvariges bekostnad om den objektsansvarige underlåter att göra något som följer direkt av sektorslagen behövs också. Det bör dock krävas att det föreligger vissa kvalificerande skäl för sådan rättelse. En anledning att nyttja möjligheten till rättelse i detta fall kan vara att det finns anledning att anta att den objektsansvarige inte kommer att följa ett åtgärdsföreläggande.

Kostnaderna för rättelsen enligt denna paragraf kommer att behöva förskottas av tillsynsmyndigheten.

Sammantaget kan en reglering därav utformas på det sätt som framgår av 23 § i lagförslaget.

7.4.8 Återkallelse och förbud

Som framgår av bilaga 5 ger vissa sektorslagar möjligheten att återkalla tillstånd och liknande förhandsbesked liksom möjligheten att förbjuda en verksamhet som inte erfordrar tillstånd.

Närmare om utformningen av en bestämmelse om återkallelse och förbud

Dessa ingripandemöjligheter är de yttersta inom tillsynen och centrala för all tillsyn. De bör därför ingå i en allmän ingripandekatalog för tillsyn.

Sammantaget kan en generaliserad reglering av återkallelse och förbud utformas på det sätt som framgår av 24 och 25 §§ i lagförslaget.

7.4.9 Interimistiska beslut

Tillsyn är en process. Ibland kan det snabbt ske förändringar hos ett tillsynsobjekt som motiverar en granskning. I ett sådant fall bör tillsynsmyndigheten ha ett instrument för att tillfälligt få ett missförhållande att upphöra, utan att i det läget slutligt behöva ta ställning till frågan om återkallelse eller förbud.

I andra fall kan tillsynsmyndigheten vilja framtvunga ett visst önskat beteende hos den objektsansvarige, som denne motsätter sig. Utredningsläget kan också vara sådant att en verksamhet bör upphöra tills dess mer säkra besked föreligger i den aktuella frågan. Ett exempel: ”Om ett föreläggande om läkarundersökning har beslutats, får legitimationen återkallas för tiden till dess frågan om återkallelse av legitimationen har prövats slutligt.” (5 kap 9 § andra stycket lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område).

Närmare om utformningen av en bestämmelse om interimistiska beslut

Tillsynsmyndigheter bör ha en möjlighet att ingripa i avvaktan på ett slutligt beslut om återkallelse eller förbud. Myndigheten bör ha en möjlighet att interimistiskt stoppa en verksamhet eller ta om hand ett föremål. Det bör dock krävas starka skäl för ett sådant tillfälligt beslut.

Ett enskilt tillsynsorgan bör inte ha denna rätt, utan får i enlighet med 12 § vända sig till tillsynsmyndigheten om behov uppkommer.

Även om ett interimistiskt beslut skall omprövas så snart det inte längre föreligger behov av det, bör beslutet inte gälla tillsvidare utan för en avgränsad tidsperiod. Utredningen har funnit skäl att bestämma den tidsfristen till sex månader, men med möjlighet att förlänga fristen en gång.

Om tvångsmedel behöver tillgripas bör det i första hand ske med biträde av polis- eller kronofogdemyndigheten, men även vitesföreläggande kan tillgripas.

Sammantaget kan en generaliserad reglering av interimistiska beslut utformas på det sätt som framgår av 27 § i lagförslaget.

7.4.10 Ingripandekatalogen

Ingripandemöjligheterna varierar som framgår av bilaga 5 mellan tillsynsorganen. Frånsett de EG-relaterade regleringarna inom jordbruks- och fiskeområdena är det svårt att se att det finns likheter mellan närliggande tillsynsområden i fråga om ingripandemöjligheter. Vissa typer av ingripanden är dock mer vanliga än andra.

Tillsynsorganen bör enligt utredningen ges tillgång till en ”katalog” av åtgärder från vilken den kan välja vad som framstår som mest ändamålsenligt i det enskilda fallet. Tillsynsorganen bör generellt ges större möjligheter att själva bedöma vilken åtgärd som är lämpligast i en viss situation. Ett tydligt och effektivt sanktionsystem för tillsyn skall ge tillsynsmyndigheten tillräckliga möjligheter att ingripa på ett ändamålsenligt sätt i det enskilda fallet. Proportionalitetsprincipen skall därvid beaktas. Den bör också författningsregleras. Vissa av ingripandemöjligheterna bör enbart kunna beslutas av tillsynsmyndigheter.

En allmän och tydlig ingripandekatalog bör, förutom en uttryckligt reglerad möjlighet för tillsynsmyndigheten att *underlåta att ingripa*, innehålla följande:

Anmärkning – som ersätter erinran och andra ickeförpliktande uttalanden av tillsynsorganen. En anmärkning bör kunna kombineras med en tillsynsbot för att tillsynsmyndigheten skall kunna nyansera ingripandet.

Tillsynsbot – en till anmärkning och varning kompletterande ekonomisk sanktionsform som på förhand gör klart vad en viss överträdelse av regelverket kan innebära och ge ytterligare utrymme för nyanserade bedömningar.

Åtgärdsföreläggande – ett redskap för att styra den objektsansvarige att vidta en viss åtgärd, med möjlighet att till föreläggandet koppla ett *vite*, eller en möjlighet för tillsynsmyndigheten att *rätta till det felande* på den objektsansvariges bekostnad.

Återkallelse av tillstånd (eller liknande förhandsprövningar) eller *förbud att fortsätta* en viss verksamhet med en mer allmänt tillgänglig möjlighet att begränsa ingripandet till en *varning*, om det föreligger särskilda omständigheter. En tillsynsbot bör kunna kopplas till ett beslut om varning.

I fall det uppkommer behov av att säkra beslut om återkallelse och förbud bör tillsynsmyndigheter ha möjligheten till interimistiska beslut.

I vissa sektorslagar återfinns andra, för just den tillsynen, särskilt anpassade ingripandemöjligheter. Utredningens förslag till en allmän ingripandekatalog för hela tillsynsområdet innebär inte att dessa skall tas bort. De är motiverade av särskilda hänsyn för det specifika tillsynsområdet och bör regleras i sektorslagen för det området.

Ingripanden i tillsyn har inte primärt ett bestraffande syfte. De skall även ha en framåtsyftande funktion. Ingripanden kan således ha endera eller bägge av två syften; att ”bestraffa” sådant som har skett och att rätta till för framtiden. Det bör enligt utredningen gå att kombinera dessa två syften.

En objektsansvarig kan ådra sig en anmärkning för en konstaterad brist i den tillsynspliktiga verksamheten. En tillsynsbot kan kopplas till anmärkningen, om regeringen meddelat föreskrift om att överträdelsen kan föranleda en tillsynsbot. Tillsynsmyndigheten kan dessutom meddela ett åtgärdsföreläggande att åtgärda bristen och ange inom vilken tid en sådan åtgärd skall vara utförd. Ett vite kan kopplas till föreläggandet.

Om bristen inte är åtgärdad vid utgången av föreläggandefristen och den objektsansvarige anses ha överträtt föreläggandet skall processen för att döma ut vitet vidta. Tillsynsorganen skall vara förhindrad att besluta om en tillsynsbot kopplad till en anmärkning eller varning för den brist som omfattas av föreläggandet. En modell för en sådan reglering återfinns i 4 § förordning om miljö-sanktionsavgifter: ”Om ett vitesföreläggande har överträtts, skall miljö-sanktionsavgift inte tas ut för en överträdelse som omfattas av föreläggandet.”

Det är viktigt att överträdelser bedöms och hanteras på samma sätt av alla tillsynsorgan inom ett tillsynsområde. Det är en fråga som skall bevakas av den myndighet som är ansvarig för samordningen av tillsynen inom tillsynsområdet.

8 Andra regler för tillsyn

8.1 Regeringens tilläggsdirektiv, Tillsynsutredningens delbetänkande och remissinstansernas synpunkter

8.1.1 Regeringens tilläggsdirektiv

Den tredje delen i utredningens lagstiftningsuppdrag omfattar andra regler för tillsyn än samverkan/samordning och ingripandemöjligheter. Den innefattar frågor om bl.a. tillsynsmyndighetens rätt till information om och tillträde till tillsynsobjekt samt frågor om hur tillsynsmyndighetens beslut kan överklagas.

8.1.2 Utredningens delbetänkande

I delbetänkandet behandlas några av dessa frågor i avsnitt 3.3.

8.1.3 Remissinstansernas synpunkter

Några remissinstanser har lämnat synpunkter på vilka bestämmelser som bör regleras gemensamt för tillsynen.

Högskoleverket menar att lagen endast bör innehålla allmänna bestämmelser och inte begränsa tillsynsmyndigheternas val av arbetsformer. Verket ställer sig avvisande till att det i en sådan lag skall beskrivas vilka olika steg en tillsynsprocess innehåller.

Statens utsädeskontroll välkomnar framförallt en enhetlig reglering vad gäller tillsynsmyndigheters befogenheter.

Radio- och TV-verket framhåller att en lag bör innehålla grundläggande bestämmelser om tillsyn, bl.a. användningen av sanktioner. Vilka övriga grundläggande bestämmelser en sådan lag bör innehålla får man ta ställning till vid en närmare genomgång av de författningar som rymmer bestämmelser om tillsyn.

Lantmäteriverket anser att lagen bör dela in tillsynen på ett sätt så det är klart vad tillsynen omfattar. Denna bör även innehålla rätten att ta del av handlingar, sanktionsmöjligheter samt överklaganderegler.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet pekar på att syftet måste vara att renodla och samordna tillsynsverksamheten samt att utmönstra onödigt komplicerade och avancerade regler.

Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning delar uppfattningen att om en ny lag stiftas bör den främst reglera tillsynsmyndigheternas rätt till information, dvs. befogenheter att fordra in uppgifter och kalla till överläggningar. Lagen skulle också kunna reglera sekretessfrågor i tillsynsverksamhet.

8.2 Överväganden

I de lagar med tillhörande förordningar, vilka reglerar den offentliga tillsynen återfinns regler som i materiellt hänseende styr en viss tillsynspliktig verksamhet, men också regler kring själva tillsynsförfarandet. Dessa regler är av olika slag. Några återfinns i de allra flesta sektorslagar medan andra är mindre frekventa.

I utredningens uppdrag ingår att ge dagens delvis disparata tillsynsregler, vilka styr formerna för den statliga tillsynen, en mer enhetlig utformning och pröva lämpligheten av att sammanföra dessa grundläggande bestämmelser i en allmän tillsynslag. Den senare uppgiften behandlas i nästa kapitel.

Bland de grundläggande bestämmelserna för tillsyn ingår enligt direktiven bl.a. regler om tillsynsorganets rätt till uppgifter och information (och vilka verktyg den kan använda om informationen inte lämnas), tillsynsorganets rätt till tillträde till lokaler och undersökningsrätt hos ett tillsynsobjekt samt vilken handräckning (från t.ex. polisen) i samband med tillträde en tillsynsmyndighet kan begära. Vidare pekas på frågor om i vilken utsträckning, av vem och i vilka former tillsynsorganets beslut kan överklagas.

Sektorsförfattningarna innehåller även andra regler om tillsynsförfarandet. Det kan övervägas om en del av dem skall anses tillhöra de grundläggande bestämmelserna för tillsyn och därför göras mer likformiga. Till dessa hör regler om kostnader vid särskilda tillsynsinsatser, tillsynsavgifter, åtalsanmälan, regler om egenkontroll, frekvensen av tillsynsinspektioner och tillsynsplaner.

I detta kapitel görs en genomgång av bestämmelserna i syfte att närmare belysa om, och i så fall hur, en generalisering av dem kan utformas.

Utredningens förslag till en precisering av tillsynsbegreppet redovisas i kapitel 2.

8.2.1 Genomförande av tillsyn av enskilda tillsynsorgan

Tillsyn kan utövas även av enskilda tillsynsorgan enligt bestämmelser i sektorslagar.

Av de redovisningar i detta och andra avsnitt framgår att inte alla befogenheter som tillkommer en tillsynsmyndighet vid utövande av tillsyn kan utövas av ett enskilt tillsynsorgan. Ett exempel från dagens sektorslagar gäller t.ex. möjligheten att utfärda ett föreläggande, se 5 § lagen om EG:s förordning om ekologiska produkter. I andra fall kan ett enskilt tillsynsorgan ha lika starka ingripandemöjligheter som en tillsynsmyndighet. Det gäller exempelvis Sveriges advokatsamfund.

Utredningen har inte funnit att det föreligger tillräckligt starka skäl för att göra de olika befogenheter som följer av utredningens överväganden i alla delar tillgängliga för alla tillsynsorgan. Det får istället regleras i varje sektorslag om enskilda tillsynsorgan bör ha befogenheter utöver vad tillsynslagen ger dem.

Om det för ett enskilt tillsynsorgan vid tillsyn uppkommer behov av åtgärder av detta slag som tillsynsorganet inte har befogenhet för bör tillsynsorganet anmäla detta till en myndighet inom tillsynsområdet. Av de regleringar som finns dag avseende denna situation framgår inte hur den ur en mer praktiskt men också formell synvinkel bör lösas. Utredning menar för sin del därför att om ett enskilt tillsynsorgan finner anledning att anmäla behovet av en åtgärd som det enskilda tillsynsorganet inte har befogenhet att använda, till en tillsynsmyndighet så skall den myndigheten vara tvungen att ta upp denna anmälan ex officio som ett ärende hos sig. Hela tillsynsärendet bör övergå till tillsynsmyndigheten för avslutande handläggning. Att låta tillsynsmyndigheten enbart ha ett ansvar för exempelvis utfärdandet och uppföljningen av ett åtgärdsföreläggande, menar utredningen inte är en lösning som ökar tydligheten inom tillsynen.

Sammantaget kan en generaliserad reglering utformas på det sätt som framgår av 12 § i lagförslaget.

8.2.2 Befogenheter under tillsynens genomförande

En grupp bestämmelser reglerar tillsynsorganens befogenheter under tillsynens genomförande. Gruppen inrymmer regler om tillsynsorganens rätt till uppgifter och information och regler om tillträdesrätt till lokaler av olika slag. Till dessa regler finns kopplade bestämmelser om tvångsmedel. Hit hör också möjligheten att meddela beslut om omedelbart omhändertagande.

Rätt till tillträde och undersökningsrätt

Tillsynsorganens rätt till tillträde är av väsentlig betydelse för att kunna genomföra tillsyn. Det återspeglas i att i de allra flesta fall har sektorsförfattningar regler om detta.

En närmare genomgång av bestämmelserna utvisar följande.

Syftet med tillträdet anges vanligen såsom: "För tillsyn enligt 24 § har en tillsynsmyndighet och ett enskilt kontrollorgan rätt att få tillträde till ..." (26 § livsmedelslagen). Syftet kan också vara knutet till den särskilda tillsynsregleringen: "För tillsyn enligt denna lag har ... och att där besikta djuren, göra undersökningar och ta prover" (27 § djurskyddslagen).

Det är främst hos den objektsansvarige som tillträde kan utverkas. I lagen om kärnteknisk verksamhet anges också andra som skall ge tillträde för tillsyn: "Den som bedriver eller har tillstånd att bedriva en kärnteknisk verksamhet, den som är anmälningsskyldig enligt 7a–7c §§ och den som tar befattning med utrustning som omfattas av anmälningsskyldighet enligt 7 c §."

Rätt till tillträde och undersökningsrätt tillkommer tillsynsmyndigheten. Men i vissa fall kan även ett enskilt tillsynsorgan ha rätt att få tillträde till ett tillsynsobjekt, såsom i 26 § livsmedelslagen: "För tillsyn ... och ett enskilt kontrollorgan rätt att få tillträde till ... och att där göra undersökningar och ta prover." Det förekommer också mer speciella fall: "En skyldighet enligt första stycket ... [bl.a. tillträdesrätt] gäller i den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även gentemot den som utsetts som övervakare av att de förpliktelser uppfylls som följer av Sveriges överenskommelser i syfte att förhindra spridning av kärnvapen." (17 § lagen om kärnteknisk verksamhet) eller "... också för EG:s institutioner och av

institutionerna utsedda inspektörer och experter (27 § tredje stycket djurskyddslagen).

Ofta förekommer en uppräkningslista av utrymmen som omfattas av tillträdes- och undersökningsrätten. Exempel på sådana utrymmen är områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen eller platser, där den objektsansvarige bedriver verksamhet, arbetsställe, driftsställe med tillhörande lokaler etc. Även olika transportmedel kan omfattas: "... eller till transportmedel och transportanordningar" (12 § lagen om transport av farligt gods) eller enligt lagen om kontinentalsockel: "... äger tillträde till anläggning, fartyg eller luftfartyg, där verksamhet som omfattas av tillstånd bedrivs."

Bestämningen av utrymme kan också vara kopplad till tillsynsverksamheten såsom: "... livsmedelslokaler och andra utrymmen" (26 § livsmedelslagen) eller: "... där djur hålls" (27 § djurskyddslagen). I vissa fall omfattar tillträdesrätten även låsta utrymmen, såsom i 3 kap. 3 § fordonslagen: "En polisman, en besiktnings tekniker, en bilinspektör eller en tekniker har vid kontroll enligt denna lag rätt till tillträde till fordon och slutna utrymmen i ett fordon samt ..."

Brukligt är ett undantag för bostäder såsom i 4 § lagen om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter: "Rätten till tillträde gäller dock inte bostäder". Det förekommer också vidare undantag, såsom i artikel 4 i lagen med anledning av gränsöverskridelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland: "Detta gäller dock ej hus, tomt eller trädgård".

Om tillträde inte ges på frivillig väg kan tvång behöva tillgripas. Det är därvid vanligt att hjälp fås från polismyndighet eller kronofogde, eller i vissa fall från kustbevakningen och tullen, se exempelvis lagen om visst automatspel: "För att bereda sig tillträde får socialnämnden vid behov anlita biträde av polisen" eller enligt lagen om järnvägssystem för höghastighetståg: "... rätt att få verkställighet hos kronofogdemyndigheten av ett beslut ... [tillträde och upplysningar])."

En annan tvångsmöjlighet är vitesföreläggande såsom i 32 och 33 §§ lagen om beredskapslagring av olja och kol: "Tillsynsmyndigheten eller den som myndigheten utser får undersöka lager, som hålls av den som är uppgiftsskyldig enligt denna lag, och granska dennes bokföring och övriga handlingar som hör till verksamheten. Det åligger den uppgiftsskyldige att lämna tillträde till lageranläggningar och kontorslokaler" samt: "Tillsynsmyndigheten får också vid vite meddela en lagringsskyldig, och den som ombesörjer

lagring med stöd av medgivande enligt 23 §, föreläggande som behövs för att ... undersökning eller granskning enligt 32 § skall kunna utföras." I 5 § lagen om leksakers säkerhet anges likaså att om en anmaning (som bl.a. kan innefatta tillträdesrätt) inte följs, får tillsynsmyndigheten förelägga näringsidkaren att fullgöra sin skyldighet: "Ett sådant föreläggande får förenas med vite."

Närmare om utformningen av en bestämmelse om tillträdes- och undersökningsrätt

Bestämmelser om tillträdes- och undersökningsrätt består vanligen av två led; en rätt att få vistas på ett visst område eller att komma in i ett utrymme och en rätt att där ta föremål i anspråk för att företa granskning, i båda fallen även om den objektsansvarige motsätter sig detta. Båda leden är nödvändiga och syftet med en generaliserad regel om tillträdes- och undersökningsrätt bör täcka dessa led.

Tillträdes- och undersökningsrätten är väsentlig för allt utövande av tillsyn och bör därför tillkomma alla tillsynsorgan.

Uppräkningen av utrymmen bör utformas så att de allra flesta av de utrymmen som anges i de olika sektorslagarna omfattas. Som redovisats omfattar de flesta av dagens regleringar utrymmen som betecknas områden, anläggningar, byggnader och lokaler. Även arbetsställe, driftsställe och liknande utrymmen bör ingå i en generaliserad reglering liksom möjligheten att komma in i slutna utrymmen. I samtliga fall skall naturligtvis utrymme i fråga ha ett samband med den verksamhet som granskas.

Ett undantag för bostad förekommer inte alltid i sektorslagarna men bör med hänsyn till integritetsfrågorna införas i en generaliserad reglering. Bedöms det nödvändigt att för tillsyn även få tillträde till en bostad får det föreskrivas särskilt i sektorslagen.

Vägledning vid avgränsningen i det enskilda fallet av vad som skall räknas till bostad och vad som inte skall räknas dit, torde kunna hämtas från tillämpningen av motsvarande bestämmelser i de olika sektorslagarna. Begränsningen kan redan vara belyst i olika stor omfattning i de sektorslagarna som innehåller motsvarande begränsning i tillträdes- och undersökningsrätten. Det är en fråga att inom samverkan och samordning sprida kunskaper inom tillsynsområdet om dessa begränsningar.

I de fall en tillsynsmyndighet inte kan få tillträde till ett utrymme behöver den hjälp från någon. I detta fall fungerar enligt

utredningens uppfattning hjälp från polis- eller kronofogdemyndigheten bättre än ett vitesföreläggande.

Sammantaget kan en generaliserad reglering av rätt till tillträde och undersökningsrätt utformas på det sätt som framgår av 13 § i lagförslaget.

Närmare om möjligheten till omedelbart omhändertagande

Det kan antas att en objektsansvarig med ”orent mjöl i påsen” kan frestas att förstöra viktiga handlingar eller föremål. Det bör därför finnas en möjlighet, att vid risk för att viktiga handlingar eller annat förstörs, omedelbart omhänderta dessa. Med tanke på den fara som kan föreligga i dessa fall bör denna möjlighet tillkomma samtliga tillsynsorgan. Beslutet skall upphävas så snart säkerhetsåtgärden inte längre behövs.

Sammantaget kan en generaliserad reglering utformas på det sätt som framgår av 16 § i lagförslaget.

Rätt till uppgifter och information

En regel om rätt till uppgifter och information är central för tillsynsarbetet. Det återspeglas i att tillsynsorganens rätt till information är reglerad för så gott som alla sektorsförfattningar.

En närmare genomgång av bestämmelserna visar följande.

Syftet med informationsinhämtningen anges vanligen som att den får ske ”för tillsyn enligt denna lag” eller liknande formuleringar. Ibland finns ett tillägg som anger att informationslämning skall ske ”på begäran” eller ”efter anfordran”.

Information hämtas främst från den objektsansvarige, men det finns även exempel på att andra kan bli skyldiga att lämna information om en tillsynspliktig verksamhet. Ett sådant exempel är 24 § lagen om allmän kameraövervakning: ”Detta gäller även i fråga om den som för någon annans räkning har hand om övervakningen.”

Det är vanligen tillsynsmyndigheten som får begära information. I vissa fall kan en rätt till uppgifter och information även gälla för enskilda tillsynsorgan och vissa internationella organ, såsom i 24 § lagen om Antarktis: ”... på begäran också lämnas till officiell observatör som utsetts av annan fördragsslutande stat och vars uppdrag

anmälts till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer” eller som i djurskyddslagen: ”... gäller också för EG:s institutioner och av institutionerna utsedda inspektörer och experter”.

Omfattningen av den information som får inhämtas beskrivs ofta i termer av ”uppgifter” eller ”handlingar” utan närmare avgränsning. Omfattningen kan sträcka sig från en mer allmänt hållen bestämmelse såsom i 26 kap 21 § miljöbalken: ”... uppgifter och handlingar som behövs för tillsyn” till mer specificerade uppräkningsåtgärder såsom i 9 § lagen om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner: ”... lämna de uppgifter och tillhandahålla de fordon, fordonsdelar, handlingar och den utrustning som behövs för kontrollen” eller enligt 33 § jämställdhetslagen: ”En arbetsgivare är skyldig att på uppmaning av Jämställdhetsombudsmannen lämna de uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn enligt 30 §.”

Ibland anges inte i lagen vilka uppgifter som skall lämnas, utan regeringen ges mandat att närmare utforma föreskrifter om vilka uppgifter som skall lämnas, exempelvis 90 § i lagen om arbetslöshetskassor: ”En arbetslöshetskassa skall för tillsyn och uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen lämna uppgifter enligt vad regeringen eller efter regeringens bemyndigande Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen föreskriver”. Vilka uppgifter som avses anges närmare i 5–7 §§ i den till lagen hörande förordningen.

I vissa sektorslagar finns en tröskel för att information skall få hämtas in, såsom i 18 § lagen om anmälningskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument: ”Om det finns anledning att anta att en bestämmelse i denna lag har överträtts, har Finansinspektionen rätt att få de uppgifter ...”.

Vissa sektorslagar reglerar att även annat än handlingar och uppgifter omfattas av informationsskyldigheten. Det kan gälla prov, varuprov och rätten att utföra undersökningar. Ett exempel är 7 kap. 3 § arbetsmiljölagen: ”Tillsynsmyndighet har rätt att efter anfordran erhålla de uppgifter, handlingar och prov ... som behövs för tillsyn enligt denna lag.”

Bestämmelser om informationsinhämtning är vanligen utformade i två steg. Först ges tillsynsmyndigheten rätt att begära av en objektsansvarig att denne lämnar vissa uppgifter etc. Denna rätt brukar tillkomma de enskilda tillsynsorgan som eventuellt utövar tillsyn inom området. Om begäran inte åtföljs finns därefter en särskild möjlighet för tillsynsmyndigheten att förena föreläggandet

med ett vite för att den objektsansvarige skall fullgöra sin informationskyldighet.

Närmare om utformningen av en bestämmelse om rätt till uppgifter och information

För att tillsynen skall bli effektiv bör tillsynsorganen ha rätt till uppgifter och information från den objektsansvarige. Syftet med en generaliserad bestämmelse bör vara att lägga fast att en tillsynsmyndighet och ett enskilt tillsynsorgan på begäran skall få del av de uppgifter och den information som behövs för tillsynen. Bestämmelsen är väsentlig för alla tillsynsorgan. Motsvarigheten återfinns i dag i de allra flesta sektorslagar, vilket kan ge vägledning vad gäller den närmare uttolkning vid tillämpningen, t.ex. vad gäller att efterfråga uppgifter om affärshemligheter.

Det bör överlämnas till den särskilda regleringen i sektorslagen om någon annan än den objektsansvarige skall lämna uppgifter och information till tillsynsorganen. Det är nämligen svårt att mer allmänt bestämma vilka övriga aktörer som kan vara aktuella.

Omfattningen av informationslämnandet är beroende av vilken verksamhet som granskas. En generaliserad bestämmelse skall naturligtvis omfatta ”upplysningar och handlingar”. Likaså bör den objektsansvarige vara skyldig att lämna de prov och föremål som behövs för tillsynen. I övrigt bör, om så skulle behövas, omfattningen av informationsinhämtningen regleras särskilt i respektive sektorslag.

Regleringen skall inte ge tillsynsorganen rätt att göra anspråk på vilka uppgifter, handlingar etc. som helst, utan enbart att göra anspråk på att få tillgång till upplysningar, handlingar etc. som är av betydelse för tillsynen. Andra upplysningar, handlingar etc. omfattas inte av den objektsansvariges skyldighet. När det gäller att kräva prover och föremål bör tillses att den objektsansvarige inte blir onödigt ekonomiskt betungad. Bestämmelsen i 29 § verksförordningen bör beaktas.

Förfarandet att inhämta uppgifter bör ske i två steg. Först begär tillsynsorganet av den objektsansvarige att få uppgifter eller handlingar etc. Uppnås inte syftet med begäran får den objektsansvarige föreläggas att inkomma med uppgifterna etc. Tvångsmedlet när det gäller informationsinhämtning är vite. Enskilda tillsynsorgan skall inte ha möjlighet att använda föreläggandemöjligheten, utan får vid

behov av denna utredningsåtgärd vända sig till tillsynsmyndigheten enligt 12 §.

Sammantaget kan en generaliserad reglering av rätt till uppgifter och information utformas på det sätt som framgår av 14 § i lagförslaget.

8.2.3 Begränsning i användningen av vite

Ett viktigt redskap i utredningsarbetet vid tillsyn är att ha möjligheten att hämta in uppgifter från den objektsansvarige. De inhämtade uppgifterna ingår i underlaget för granskningen och senare beslut. Möjligheten att kräva in uppgifter är således av stor betydelse för tillsynens genomförande och uppgiftsskyldigheten har därför författningsreglerats. Om den som uppgiftsskyldigheten åvilar motsätter sig att lämna uppgifter kan denne föreläggas sin skyldighet vid vite.

När vite tillgrips kan i vissa situationer grundläggande rättsäkerhetskrav komma i konflikt med uppgiftsskyldigheten. Ett sådant rättsäkerhetskrav är rätten att vara passiv som inryms i begreppet rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europarådskonventionen. Rätten att vara passiv inrymmer en rätt för den som anklagas för brott att inte behöva belasta sig själv genom att bl.a. tillhandahålla belastande material.

Miljöbalkskommittén har i sitt betänkande (SOU 2004: 37) Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler närmare redovisat bakgrund och innehåll i denna rättssäkerhetsprincip (s. 293 - 309). Även i prop. 2002/2003: 106 Administrativa avgifter på skatte- och tullområdet, m.m. avsnitt 14 (s. 178 ff.) diskuteras denna princip. För ytterligare detaljer kring de frågor som utredningen kortfattat belyser nedan får utredningen hänvisa till dessa källor.

I dag återfinns författningsreglering av denna rätt utanför det straffrättsliga området bl.a. i 6 kap. 5 § lagen om elcertifikat och 4 kap. 5 § lagen om utsläpp av koldioxid. Bestämmelserna som är likalydande lyder:

” Om det finns anledning att anta att den som omfattas av tillsynen begått brott, får denne inte föreläggas vid vite att medverka i utredning av en fråga som har samband med den gärning som brottsmisstanken avser.”

Närmare om utformningen av en bestämmelse om begränsning av användandet av vite

Om det finns anledning att anta att en person som omfattas av tillsyn begått brott, måste tillsynsmyndighetens möjlighet att förelägga denne vid vite att medverka i utredning av en fråga som har samband med den gärning som omfattas av brottsmisstanken av rättsäkerhetsskäl och med hänvisning till passivitetsrätten inom ramen för Europakonventionen om mänskliga rättigheter (artikel 6) begränsas.

I frågan om tidpunkten när en objektsansvarig kan anse vara föremål för en anklagelse om brott bör kunna övervägas om inte denna kan anses ha överträtts när en tillsynsmyndighet har att göra en åtalsanmälan (enligt 36 § i utredningens förslag till en tillsynslag) eller när tillsynsmyndigheten under ett tillsynsärende kommunicerar till den objektsansvarige att för den aktuella överträdelsen kan han komma att ådra sig en tillsynsbot. Enligt Europadomstolen¹ är den relevanta tidpunkten när den aktuella åtgärden ”gör att en persons situation har väsentligen påverkats av att det föreligger en misstanke om brott mot honom eller henne”. Efter den tidpunkten torde rätten att vara passiv kunna komma att anses som kränkt och det sålunda vara förbjudet att framtvunga uppgifter om det som brottet avser genom vite. Det torde gälla oavsett syftet med uppgiftsinhämtandet.

Det är dock inte förbjudet att efterfråga uppgifterna, inte heller att utfärda ett föreläggande utan vite, ej heller att förelägga andra än den anklagade objektsansvarige med vite. Det bör även vara möjligt att utfärda ett åtgärdsföreläggande vid vite exempelvis för att den objektsansvarige skall genomföra saneringsåtgärder. Den objektsansvarige kan naturligtvis också själv utan att bryta mot principen frivilligt lämna erforderliga uppgifter.

Utredningen delar Miljöbalkskommitténs uppfattning att den objektsansvarige i samband med ett föreläggande skall upplysas om sin rätt att inte medverka² och kommitténs slutsats vad gäller möjligheten att påföra den som inte lämnar efterfrågade uppgifter andra sanktioner än vite.³ Enligt utredningens förslag skall ett tillsynsorgan påföra en objektsansvarig en tillsynsbot tillsammans med en anmärkning eller varning om förutsättningarna därför är

¹ Miljöbalkskommitténs ovannämnda betänkande s. 299

² Miljöbalkskommittén ovannämnda betänkande, s. 301

³ Miljöbalkskommittén ovannämnda betänkande, s. 305

uppfyllda. Denna bestämmelse kan komma att strida mot rätten att vara passiv för det fallet att anmärkningen avser en uppgiftsskyldighet och det föreligger föreskrifter om tillsynsbot för just den överträdelsen. Tillsynsorganet kan därvid med stöd av utredningens förslag om att ett ingripande – exempelvis en tillsynsbot – kan underlåtas om det föreligger särskilda skäl. Ett sådant skäl kan vara att beslutet om tillsynsbot kommer i konflikt med denna rättsäkerhetsprincip.

Sammantaget och med beaktande av vad som anförts av Miljöbalkskommittén och i den angivna propositionen kan en generaliserad bestämmelse om begränsning i att använda vite formuleras som 15 § i lagförslaget.

8.2.4 Egenkontroll

Inom vissa tillsynsområden finns en möjlighet att ålägga en objektsansvarig ansvar för att själv utöva viss kontroll av sin verksamhet och att upprätta särskilda program för denna kontroll. Frågan behandlades i avsnitt 3.3.1.3 i delbetänkandet. Några exempel:

”Verksamhetsutövarens kontroll och miljörapport

Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön skall fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar.

Den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd skall också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrettad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön.

Den som bedriver sådan verksamhet skall lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kontrollen.” (24 kap. 19 § miljöbalken)

”Den som bedriver detaljhandel med öl skall utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över försäljningen. För tillsynen skall det finnas ett för verksamheten lämpligt program” (5 kap 6 § alkohollagen angående detaljhandel med öl).

Närmare om utformningen av en bestämmelse om egenkontroll

Vid utredningens diskussioner med tillsynsmyndigheterna har de ofta framhållit att en effektiv egenkontroll är ett ändamålsenligt instrument i tillsynen. Egenkontroll skulle med fördel kunna användas som instrument inom fler områden än vad som är fallet för närvarande. I många fall har man inom vissa branscher infört branschvisa regler av liknande slag. Självfallet underlättas slagkraften i egenkontrollen om tillsynsmyndigheterna har möjlighet att rikta tydliga krav mot de objektsansvariga om hur egenkontrollen skall utformas. Tillsynsmyndigheternas granskning skulle då kunna ta fasta på hur de objektsansvariga tillämpar bestämmelserna om egenkontroll och fokus i tillsynen kunna flyttas från den faktiska verksamheten etc. (tillståndet i tillsynsobjektet) till den objektsansvariges sätt att genom egenkontrollen tillförsäkra att bestämmelserna inom det tillsynspliktiga området efterföljs.

Skäl finns sålunda för att generalisera en sådan reglering. Det bör dock överlämnas till regeringen att bestämma inom vilka tillsynsområden egenkontroll bör införas.

Sammantaget kan en generaliserad reglering av egenkontroll utformas på det sätt som framgår av 33 § i lagförslaget.

8.2.5 Tillsynsavgift m.m.

Frågor om tillsynsavgifter behandlas i kapitlet Finansiering av offentlig tillsyn.

I vissa sektorslagar finns bestämmelser om hur kostnader för åtgärder, såsom provtagning i samband med tillsyn, skall ersättas. Det gäller både frågan om den objektsansvariges rätt till ersättning och tillsynsorganets rätt till kostnadstäckning.

Den objektsansvariges medverkan i tillsynen sker vanligtvis utan kostnader för tillsynsmyndigheten. Ett exempel: "Om en tillsynsmyndighet begär det skall en tillståndshavare...utan ersättning hjälpa till vid tillsynen, lämna varuprover som behövs och redovisa uppgifter om verksamhetens omfattning och utveckling" (8 kap 4 § alkohollagen) eller: "...vid provkörningar och andra materielprov, utan kostnad tillhandahålla erforderlig personal, materiel och liknande" (20 § lag om säkerhet vid tunnelbana och spårväg) eller när det gäller ersättning för prov: "För uttagna prov utgår ej ersättning" (7 kap 4 § arbetsmiljölagen).

Det är brukligt att den objektsansvarige skall ersätta tillsynsorganet för de kostnader som det har åsamkats av särskilda åtgärder vid tillsynen men också att en sådan ersättningskyldighet kräver ett särskilt beslut av regeringen, exempelvis: "Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att ersätta en tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov" (31 § strålskyddslagen) eller: "Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket kan föreskriva skyldighet att ersätta tillsynsmyndighet sådana kostnader för provtagning och undersökning av prov som har varit skäligen påkallade" (7 kap. 5 § arbetsmiljölagen). I vissa sektorslagar är denna ersättningsrätt reglerad direkt i lagen.

I vissa särskilda fall kan den objektsansvarige ha rätt att få ersättning för sina kostnader. Så är fallet i produktsäkerhetslagen: "En näringsidkare har rätt till ersättning från tillsynsmyndigheten för varuprover och liknande som lämnas enligt lagen, om det finns särskilda skäl för det."

Närmare om utformningen av en bestämmelse om kostnadsersättningar

En genomgång av sektorslagarna visar att huvudregeln är att den objektsansvarige lämnar sitt biträde vid tillsyn utan rätt till ersättning för de kostnader han åsamkas. Utredningen menar att en sådan huvudregel bör finnas i regleringen av tillsyn. En sådan bestämmelse bör därför generaliseras.

Det är vanligt förekommande att det finns föreskrifter som ger tillsynsmyndigheten rätt till ersättning för åtgärder vid tillsynen. En sådan regel bör ingå i en generaliserad reglering för tillsyn. Det förekommer att denna ersättningsrätt regleras direkt i sektorslagen, men mer vanligt är att det överläts till regeringen att i förekommande fall meddela föreskrifter om detta. Ur utredningens perspektiv bör det bedömas i varje särskilt fall om ersättning skall kunna tas ut av den objektsansvarige. Det bör därför lämnas till regeringen att meddela föreskrifter om detta i det fall de bedöms skäligt att den objektsansvarige skall stå för tillsynsmyndighetens kostnader för vissa åtgärder vid tillsyn. Föreskrifterna skall innehålla uppgifter bl.a. om vilka kostnader som skall ersättas och i vilken omfattning.

Ersättning till den objektsansvarige utgår endast undantagsvis. Vanligtvis har det delegerats till regeringen att meddela föreskrifter om sådan ersättningsskyldighet. Utredningen menar att det ibland kan uppkomma situationer, exempelvis när det gäller den objektsansvariges skyldighet att lämna prover för undersökning, då den tidigare redovisade huvudregeln – att den objektsansvarige står för sina kostnader i samband med tillsyn – kan uppfattas som stötande. Regeringen bör därför även ges möjlighet att meddela särskilda föreskrifter om ersättning till den objektsansvarige om särskilda omständigheter motiverar detta.

Sammantaget kan en generaliserad reglering av frågor om tillsynsavgifter m.m. utformas på det sätt som framgår av 34–35 §§ i lagförslaget.

8.2.6 Åtalsanmälan

I miljöbalken finns en skyldighet för ett tillsynsorgan att göra anmälan till åtal: ”Tillsynsmyndigheten skall anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott” (26 kap 2 § miljöbalken). Även andra sektorslagar såsom lagen om yrkesverksamma på hälso- och sjukvårdens område innehåller bestämmelser om åtalsanmälan. Skyldigheten åvilar i detta fall Socialstyrelsen.

Som skäl (proposition 1997/98:45 s. 495) för denna skyldighet inom miljöområdet anfördes att åtalsanmälan är en förutsättning för att straffbestämmelserna skall få avsedd betydelse för efterlevnaden av balkens bestämmelser och att den s.k. miljöbalkskedjan skall ha en förutsättning att fungera. Regeringen framhöll att en sådan skyldighet utgör ett viktigt led i tillsynen.

Effekterna av bestämmelsen har av Miljöbalkskommittén inom miljöområdet beskrivits som positiva även om viss kritik riktats mot den. Kritiken har främst avsett att samtliga överträdelser måste rapporteras – även sådana som med stor sannolikhet inte kommer att leda till åtal. Positivt har varit att överträdelser i en betydligt större omfattning än tidigare kommit polis och åklagare till kännedom.

I sitt betänkande (SOU 1997:127) Straffansvar för juridiska personer föreslog Företagsbotsutredningen en lag om tillsyn och åtalsanmälan. Lagförslaget är en utförligare reglering än den som åter-

finns i miljöbalken av åtalsanmälningsskyldigheten i det att den lägger både mer omfattande utredningsuppgifter på tillsynsmyndigheter men också en prövning av när åtalsanmälan kan underlåtas. Förslaget bereds inom justitiedepartementet.

Närmare om utformningen av en bestämmelse om åtalsanmälan

Om en klar misstanke om en straffbar överträdelse föreligger torde en skyldighet att göra anmälan till åtal för en tillsynsmyndighet inrymmas i tillsynsfunktionen (jfr. Företagsbotsutredningens ovannämnda betänkande s. 409 ff).

Samma skäl som anförts för en åtalsanmälansskyldighet inom miljöområdet kan i princip anföras för att införa en sådan skyldighet inom alla tillsynsområden.

Åtalsanmälningsskyldigheten skall ha samma innebörd och innehåll som inom miljöområdet (se vidare prop. 1997/98:45 s. 267). Det är naturligtvis enbart straffbelagda överträdelser inom det egna tillsynsområdet som skall omfattas av skyldigheten. Även enskilda tillsynsorgan skall vara skyldiga att göra åtalsanmälan.

Sammantaget kan en generaliserad reglering av åtalsanmälan utformas på det sätt som framgår av 36 § i lagförslaget.

8.2.7 Biträde av polis- och kronofogdemyndighet

Som utredningen tidigare redovisat har en tillsynsmyndighet möjlighet att, vid utövande av tillsyn enligt de olika sektorslagarna, få hjälp av polis- eller kronofogdemyndigheten, liksom av tullmyndigheten och Kustbevakningen när tvångsåtgärder behöver tillgripas vid tillsynens genomförande. Behov av sådant biträde regleras exempelvis när en objektsansvarig vägrar tillsynsmyndigheten tillträde till en lokal eller dylikt för undersökning etc. i samband med tillsyn, vid informationsinhämtning och i samband med utförande av ett beslut om rättelse på den objektsansvariges bekostnad.

Det är, visar en genomgång av sektorslagarna, mest vanligt förekommande att polismyndigheten bistår tillsynsmyndigheterna. I exempelvis 3 § lagen om skydd mot olyckor anges: "Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs för tillsynen" och i lagen om handel med ädelmetallarbeten: "Tillsynsmyndigheten har rätt

att få biträde av polis för att genomföra de åtgärder som avses i första stycket” (gäller både tillträdesrätt och skyldighet att lämna upplysningar).

Kronofogdemyndigheten förekommer också ofta i denna roll i sektorslagarna. I exempelvis lagen om järnvägssystem för höghastighetståg anges: ”Tillsynsmyndigheten har rätt att få verkställighet hos kronofogdemyndigheten av ett beslut som gäller åtgärder...” och i tobakslagen: ”Kronofogdemyndigheten skall lämna den handräckning som behövs för tillsynen” (gäller både tillträdesrätt och skyldighet att lämna upplysningar).

I vissa fall begränsas biståndet till enbart tillträdesrätten såsom i lagen om måttenheter, mätningar och mätdon: ”Tillsynsmyndigheten ... har rätt att få handräckning av kronofogdemyndigheten för att genomföra åtgärd som avses i första stycket” (tillträdesrätt) eller i lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor: ”Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs för att tillsynsmyndigheten skall få tillträde till en verksamhet.”

I frågan om kronofogden finns vanligtvis också en hänvisning till bestämmelserna i utsökningbalken, nämligen ”om sådan verkställighet som avses i 16 kap. 10 § den balken” (exemplet hämtat ur postlagen).

Närmare om utformningen av en regel av bistånd vid tillsynens genomförande

Tillsynsmyndigheten bör, som anförts tidigare, i första hand på frivillig väg träffa överenskommelse med den objektsansvarige om att få tillträde och utföra de undersökningar som erfordras eller erhålla de handlingar och upplysningar som behövs för tillsynen.

Utredningen har i kapitel 7 föreslagit att vite skall användas som det huvudsakliga tvångsmedlet vad avser den objektsansvariges skyldighet att lämna upplysningar vid tillsyn.

Om en objektsansvarig vägrar tillträde bör det finnas en möjlighet att begära hjälp av någon som har rätt att utöva tvång mot den objektsansvarige. Tillsynsorganen saknar ju själva polisiära befogenheter. Det bör understrykas att möjligheten till sådant bistånd skall användas restriktivt av tillsynsmyndigheterna och endast användas när det är nödvändigt för att tillsynen skall kunna genomföras.

Den genomgång utredningen genomfört av de bestämmelser i sektorslagarna som handlar om bistånd och tvångsåtgärder vid tillsyn kan enligt utredningen inte anses peka på att det finns någon klar princip till grund för valet mellan polis respektive kronofogde om vem som skall bistå tillsynsmyndigheten. Det kan möjligen antas att polismyndighetens roll är att inte utföra några andra åtgärder än att skydda och hjälpa tillsynsmyndighetens personal, om det finns risk för hot eller handgripligheter i samband med tillsynens utövande. Kronofogdens roll vid handräckning innefattar inte den aspekten utan inriktas mer mot att undanröja fysiska hinder för tillsynens genomförande.

Utredningen menar att behovet av hjälp kan vara olika i olika situationer inom tillsynen. I vissa fall behövs bistånd i form av en skyddande åtgärd och i andra fall annat bistånd. Tillsynsmyndigheten bör mot den bakgrunden ha möjlighet att vända sig endera till polismyndigheten eller kronofogdemyndigheten beroende av behov av bistånd. Kustbevakningens och Tullens uppdrag att bistå vid tillsyn bör även i framtiden lösas inom ramen för respektive sektorslag där sådan hjälp erfordras.

Sammantaget kan en generaliserad reglering av bistånd vid utövande av tillsyn utformas på det sätt som framgår av 37 § i lagförslaget.

8.2.8 Överklagande

I delbetänkandet redovisades hur tillsynsärenden överklagas och den utveckling som ägt rum (avsnitt 3.4.5). Avslutningsvis gjordes en hänvisning till förslagen i departementspromemorian (Ds 1997:29) Fortsatt översyn av förvaltningsprocessen:

”En sådan ny huvudregel kan erbjuda en lösning på problemet med att överklagandebestämmelser finns i förordning i stället för i lag. I promemorian dras också den slutsatsen att huvudregeln (att överklagandet skall ske till allmän förvaltningsdomstol) kan medföra att nuvarande bestämmelser om överklagande till förvaltningsdomstol kan bli överflödiga. Det kan också innebära att regler om överklagande i specialförfattningarna på sikt kan slopas. Departementspromemorian bereds för närvarande i Justitiedepartementet. Remissammanställningen tyder på att enighet i stort råder bland remissinstanserna om att detta kan vara ett lämpligt förfaringsätt.”

Vid remissen av delbetänkandet framhöll *Länsrätten i Göteborg* att inkonsekvensen i överklagandebestämmelserna är otillfredsställande och att utredningen bör bevaka den fortsatta beredningen av promemoriaförslaget, så att en allmän domstolsprövning av förvaltningsbeslut blir huvudregel. Länsrätten menade att med en sådan reglering faller ytterligare ett argument för en särskild tillsynslag. *Handikappförbundet (HSO)* betonade i sitt remissvar vikten av den enskildes möjligheter att överklaga och instämde därför i promemoriaförslaget. HSO framhöll att promemorians förslag bättre svara mot de krav på domstolsprövning som ställs i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

Närmare om överklagande

En genomgång av sektorslagarna visar att instansordningen i de allra flesta fall överensstämmer med förslagen i den tidigare omnämnda promemorian. Denna har behandlats i propositionen (1997/98:101) Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m. och resulterat i en ny 22a § i förvaltningslagen. I den bestämmelsen anges: "Beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol."

Eftersom de allra flesta sektorslagar redan i dag har regler om instansordning och prövningstillstånd vilka huvudsakligen överensstämmer med regeln i förvaltningslagen saknas skäl för att reglera överklagandefrågan särskilt för tillsynen.

Däremot behövs för det fall utredningen i sina övervägande stannar för att föreslå en allmän tillsynslag, en överklagandebestämmelse i den lagen för de beslut som tillsynsorganen fattar med stöd av den. Som framgår av utredningens förslag i kapitel 6 avses regeringen få att fatta beslut med stöd av en sådan allmän tillsynslag när det gäller kommuners tillsynsuppdrag. Regeringens beslut skall inte kunna överklagas.

Sammantaget kan en generaliserad reglering av överklagande av beslut enligt en allmän tillsynslag utformas på det sätt som framgår av 38 § i lagförslaget.

I några fall gäller fortfarande enligt vissa sektorslagar att en kommunal tillsynsmyndighets beslut i första instans överklagas till länsstyrelsen. Denna fråga har diskuterats tidigare i betänkandet i kapitlet Kommunernas roll i tillsynen.

8.2.9 Krav på tillsynsfrekvenser

Vissa sektorsförfattningar innehåller bestämmelser om när eller hur ofta tillsyn skall ske. Några exempel (med utredningens kursiveringar):

”Länsstyrelsen har rätt att inspektera auktoriserade bevaknings- och utbildningsföretag ... Inspektionen skall göras så snart det finns anledning till det, dock minst en gång vartannat år” (10 § lagen om bevakningsföretag).

”Tillsynsmyndigheten skall genom inspektioner och andra åtgärder kontrollera säkerheten hos starkströmsanläggningar i den omfattning som är påkallat från elsäkerhetssynpunkt. Kontroll skall ske när det begärs av en annan myndighet” (4 § förordningen om elektriska starkströmsanläggningar).

”Tillsynsmyndigheten skall *fortlöpande* ta de prov och göra de undersökningar som fordras för tillsynen med hänsyn till livsmedelshandlingen inom myndighetens ansvarsområde” (48 § livsmedelsförordningen).

Likaledes finns i vissa av tillsynsmyndigheterna utfärdade allmänna råd rekommendationer om tillsynsfrekvenser. Ett sådant exempel är Jordbruksverkets allmänna råd om djurtillsyn, som anger att tillsyn ”förutsätter en fortlöpande verksamhet i vilken antalet inspektioner och omfattningen av varje inspektion bör anpassas efter verksamhetens art och behov av tillsyn. Tillsynen bör ske regelbundet och som längst med de intervall som anges i bilagan till dessa allmänna råd.” I bilagan anges därvid typ av objekt och tillsynsintervall såsom exempelvis anläggningar för lantbrukets djur (nötkreatur, svin, får, getter och fjäderfä), exklusive strutsfåglar, vart tredje år, slakterier varje år, kennlar och andra anläggningar för uppfödning av djur avsedda för sällskap, hobby eller som foderdjur vartannat år, fiskodlingar vart tredje år, osv.

Utredningen har ibland mött synpunkten att de objektsansvariga i vissa fall ”inte får valuta” för de årliga avgifter de erlägger för tillsynen. De menar sig få för få besök av tillsynsorganen. En bestämmelse om tillsynsfrekvenser skulle från denna synpunkt motivera en plats i en generaliserad reglering.

En tungt vägande invändning mot en generell reglering av tillsynsfrekvenser är dock att varje tillsynspliktig verksamhet har särskilda förutsättningar. Resultatet av en generell reglering kommer därför att bli sådana förteckningar som t.ex. återfinns i de ovan beskrivna allmänna råden från Jordbruksverket. Av det skälet bör därför frågan kunna hanteras på olika sätt. Endera inom ramen för

den utökade samordning av tillsyn som utredningen föreslår i kapitel 6 eller inom ramen för de tillsynsplaner som enligt utredningens förslag (avsnitt 8.2.8) skall upprättas av tillsynsmyndigheter och de enskilda tillsynsorgan. Även möjligheten till allmänna råd kvarstår.

Utredningens överväganden betyder naturligtvis inte att de regler om frekvenser och liknande som i dag regleras i vissa sektorslagar och anslutande föreskrifter liksom allmänna råd skall tas bort. De är motiverade av särskilda förhållanden på just det tillsynsområdet.

8.2.10 Anmälningsregler

Inom vissa tillsynsområden har tillsynsmyndigheter en skyldighet att uppmärksamma andra tillsynsmyndigheter på sådant som behöver tillses. Några exempel:

”Polismyndigheten skall underrätta andra tillsynsmyndigheter om förhållanden som är av betydelse för dessa myndigheters tillsyn” (8 kap 2 § alkohollagen).

”Tillsynsmyndigheten skall göra anmälan till Konsumentombudsmannen om den finner att det finns skäl för ingripande enligt marknadsföringslagen (1995:450) mot marknadsföring som riktas till arbetsgivare” (15 § arbetsmiljöförordningen).

”Om en annan tillsynsmyndighet än länsstyrelsen finner att det finns förutsättningar för att besluta om förbud att ha hand om djur enligt 29 § djurskyddslagen (1988:534), skall myndigheten skyndsamt anmäla detta till länsstyrelsen. En sådan anmälan skall innehålla en redogörelse för omständigheterna i ärendet” (58 § djurskyddsförordningen).

Närmare om behovet av en anmälningsregel

Utredningen har övervägt att särskilt i en generell bestämmelse reglera att tillsynsorgan skall anmäla till varandra när de observerar förhållanden som kan föranleda tillsyn av andra tillsynsorgan. Det finns skäl för en sådan bestämmelse bl.a. att effektiviteten i tillsyn ökar om fler observerar och påtalar missförhållanden.

Som framgår av exemplen ovan är anmälningskyldigheten begränsad till att avse andra myndigheter inom ett tillsynsområde. Utredningen menar att en skyldighet att rapportera missförhållanden och annat av betydelse för tillsynen av praktiska skäl bör

omfatta tillsynsorgan inom närliggande tillsynsområden. Eftersom sådana tillsynsorgan enligt utredningens förslag i kapitel 6 skall vara skyldiga att samverka och denna samverkan inrymmer informationsutbyte bör en reglering av anmälningskyldigheten lämpligen inrymmas inom den regleringen.

Frågan om åtalsanmälan behandlas i avsnitt 8.2.6

9 Lämpligheten av en allmän tillsynslag

9.1 Regeringens tilläggsdirektiv, Tillsynsutredningens delbetänkande och remissinstansernas synpunkter

9.1.1 Regeringens tilläggsdirektiv

Enligt tilläggsdirektiven skall utredningen ”göra en fördjupad analys av grunderna och motiven för en särskild lag om statlig tillsyn”. Om utredningen bedömer att det finns övervägande skäl att förorda en särskild lag, skall den lämna ett lagförslag. Bedömer utredningen att det finns alternativa åtgärder som i stort ger samma effekter som en lag skall förslag till sådana åtgärder lämnas.

9.1.2 Utredningens delbetänkande

Utredningen har behandlat frågan om en lag om statlig tillsyn i delbetänkandet, avsnitt 8.4.

9.1.3 Remissinstansernas synpunkter

En majoritet av remissinstanserna (cirka 40 st.) anser att det är värt att fortsätta utreda en ny lag om statlig tillsyn. Några menar att den statliga tillsynen genom en ny lag kommer att bli tydligare. Ett antal remissinstanser (cirka 25 st.) anser dock att statlig tillsyn inte skulle bli tydligare med en ny lag.

Remissyttrandena har i detta avsnitt bearbetats och kategoriserats av utredningen.

Allmänna synpunkter på en ny lag

- En lag om statlig tillsyn bör begränsas till att innehålla en definition av begreppet tillsyn samt innehålla de allmänna och yttre ramarna för tillsynen. Den tydlighet som åsyftas kan skapas genom en lag som innehåller övergripande bestämmelser. Tillsynsbegreppet och de med tillsynen förbundna frågor som utredningen pekat på [kan] klarare framgå av och systematiseras i lagstiftningen.
- Det kan visa sig vara lämpligt att sammanföra vissa generella frågor i en särskild lag. Definitioner och andra grundläggande bestämmelser kan med fördel samlas i en särskild lag. Däremot skulle en sådan lag innebära att vissa tillsynsgemensamma bestämmelser koncentreras till en författning istället för att finnas spridda i ett mycket stort antal regelverk.
- En lag bör innehålla grundläggande bestämmelser om tillsyn, bl.a. användningen av sanktioner. Vilka övriga grundläggande bestämmelser en sådan lag bör innehålla får man ta ställning till vid en närmare genomgång av de författningar som rymmer bestämmelser om tillsyn.
- En särskild lag kan utgöra en bas till vilka speciallagar kan hänvisa. I det fall man lyfter ut bestämmelserna om tillsyn ur speciallagstiftningen bör en hänvisning till den nya "tillsynslagen" finnas i speciallagarna.
- Övergripande frågor för all tillsyn kanske kan samlas i en lag. En tillsynslag kan bli subsidiär på grund av att tillsynen består av så olikartade tillsynsområden som måste kompletteras med särskilda bestämmelser eller undantag i den författning som reglerar det aktuella tillsynsområdet.
- Lagen bör ges en karaktär av ramlagstiftning. Utredningen bör rikta in sitt fortsatta arbete på att skapa en ramlagstiftning som anger hur lagstiftning som innefattar tillsynsuppdrag skall utformas.
- Lagen bör dela in tillsynen på ett sätt så det är klart vad tillsynen omfattar. En ny lag inte får innebära ett utökat eller mera detaljerat regelverk. Syftet måste vara att renodla och samordna tillsynsverksamheten samt att utmönstra onödigt komplicerade och avancerade regler.
- Om det ändå blir en ny lag bör endast de yttre ramarna för tillsynen anges. Det är viktigt att hitta en balans vad gäller tillsynsorganens arbetsformer för att undvika de nackdelar som

en alltför detaljerad styrning innebär. Lagen bör endast innehålla allmänna bestämmelser och inte begränsa tillsynsmyndigheternas val av arbetsformer.

- Lagen bör innehålla bestämmelser som är generella för de flesta tillsynsområden, men kan också reglera frågor som rör förutsättningarna för tillsyn, exempelvis organisationskrav och finansiering. Det är nödvändigt med kompletterande och specifika tillsynsbestämmelser på varje enskilt lagområde.
- Det är viktigt att regleringen görs uttömmande. Efter varje myndighets behov får man sedan reglera vilka delar av den nya lagen som får tillämpas. En lag kan knappast bli heltäckande utan måste kompletteras med myndighetsspecifika dialoger med sakdepartement och förtydliganden i instruktion och/eller regleringsbrev för myndigheten.

Risker med en ny lag

- Vissa problem finns dock, en lag är tvungen att bli mycket allmän hållen och därmed kan syftet motverkas. Ett alternativ kan vara att under olika lagar samla ihop näraliggande områden, ex. produkter för vilka det finns offentliga krav på utformningen.
- Värdet av en sådan lag beror på om de flesta bestämmelserna kan inrymmas i lagen eller om de fortfarande behövs ett stort antal särbestämmelser för de olika tillsynsområdena.
- En samlad reglering skulle bli omfattande och därmed svår att hantera.
- Problematiskt med en sådan lag är att de områden som är föremål för statlig tillsyn är synnerligen heterogena. De mål som skall nås med tillsynen varierar kraftigt.
- Det finns en fara med gemensam lagstiftning då denna berör områden som är vitt skilda från varandra. Det är av vikt att det i den lagstiftning som reglerar tillsynen anges de aspekter som tillsynen skall avse och vilken myndighet eller organ som har mandat att utforma föreskrifter till lagstiftningen.
- En ny lag torde bli tämligen allmänt hållen och uppta endast vissa grundbestämmelser. Särreglering för respektive tillsynsmyndighet synes ofrånkomlig.
- Det skulle också krävas hänvisningar till denna lag i de olika tillsynsförfattningarna, vilket kan göra den svåröverskådlig.

- Att skapa ett enhetligt regelverk enligt utredningens förslag framstår närmast som utsiktslöst.
- Det kan ifrågasättas om det är ett realistiskt lagstiftningsprojekt att smälta samman alla de författningar som i dag innehåller bestämmelser om tillsyn.
- En ny lag skulle alltför starkt framhäva en viss specifik del i ett tillsynssystem.
- Det krävs särskilda tillsynsregler för respektive tillsynsområde. En tillsynslag enligt utredningens förslag skulle innebära att tillsynsbestämmelserna ”splittras upp” på ytterligare ett regelverk, något som knappast bidrar till ökad tydlighet.

Förändringar i nuvarande regelverk som alternativ till ny lag

- Bestämmelserna inom varje tillsynsområde bör ses över och preciseras så att större effektivitet, enhetlighet och tydlighet uppnås för den statliga tillsynen. I vissa fall kan det finnas anledning att se över de materiella regler som utgör grunden för tillsynen.
- Det kan finnas anledning till en mera samlad översyn av tillsynsbestämmelserna i de olika författningarna i syfte att ta bort omotiverade skillnader i formuleringarna.
- Det skulle kunna övervägas om det vore lämpligare att tillsynslagarna var för sig omprövas och ensas efter särskild mall istället för att införa en ny lag.
- Bestämmelser om tillsyn måste ändå finnas för varje sektor eftersom förutsättningarna för tillsynen och dess utförande varierar.
- Reglering av tillsynsverksamhet kan vid behov regleras i författning i anslutning till tillsynsområdet.
- Tillsynen tillgodoses bättre genom sektorslagstiftningen. Det är dock angeläget att klara och tydliga mål för myndigheternas befogenheter anges.
- Det är bättre att tillsynen regleras i sammanhang med övriga regler på respektive område för tillsynen.
- För att den faktiska tillsynen skall förändras och bli tydligare krävs att andra åtgärder vidtas, t.ex. en fördjupad analys av innehållet och uppföljningen av tillsynen inom varje enskilt område. En lag torde behöva kompletteras med ett antal författningar som reglerar tillsynen inom olika områden.

- Här bör man gå igenom och presentera hur olika frågor om tillsyn behandlas i förvaltningsrättslig praxis och doktrin, det är av särskild vikt att ta med JO:s och JK:s avgöranden.
- En speciell lag skulle kunna innehålla ett antal centrala och generella regler och för den statliga tillsynen bli ett slags motsvarighet till verksförordningen i vilken ju ett antal centrala regler för myndigheters verksamhet har samlats.
- Förvaltningslagen eller ev. verksförordningen bör kompletteras med gemensamma regler för statlig tillsyn.

9.2 Överväganden

I kapitlen 6–8 har utredningen identifierat och analyserat ett antal grundläggande bestämmelser för all tillsyn. Utredningen menar att dessa skulle kunna generaliseras, dvs. ges en gemensam utformning och tillämpas i all tillsynsverksamhet (i vissa fall med kompletterande bestämmelser i respektive sektorslag). Det gäller bl.a. bestämmelser om

- samverkan och samordning, bl.a. i form av tillsynsvägledning,
- befogenheter under tillsynsförfarandet (rätt till upplysningar och handlingar, tillträdesrätt, omedelbar omhändertagande),
- ingripanden och sanktioner (inbegripet möjligheten till interimistiska beslut),
- tillsynsavgift och ersättning för vissa kostnader i samband med tillsynsförfarandet,
- egenkontroll, och
- skyldighet att göra åtalsanmälan.

Tidigare i betänkandet (kapitel 2) har utredningen utvecklat en definition av tillsynsbegreppet och analyserat konsekvenserna av en tillämpning av denna inom hela tillsynsområdet.

En diskussion om en generell reglering bör därmed utgå från en bedömning av om en stor del av tillsynens regler skulle kunna utformas lika för alla tillsynsområden – att reglerna är generaliserbara. För att göra dessa generaliserade regler allmänt tillämpliga finns två huvudvägar: en är att samla dem i en allmän tillsynslag, en annan att införa i princip likalydande bestämmelser i samtliga (eller de flesta) av dagens sektorslagar. Oavsett vilken av dessa vägar man väljer gäller dock att det nationella regleringsutrymmet i vissa fall kan vara begränsat av EG-rättsliga regleringar, och att det därmed

inom vissa områden saknas möjlighet att införa någon eller några av de generaliserade nationella bestämmelserna.

En närmare granskning av de bestämmelser som enligt utredningen kan generaliseras visar att de kan indelas i två grupper.

För det första finns en grupp bestämmelser som är ”nyskapelser”. Den innehåller bestämmelser vilka antingen helt saknar motsvarighet i dagens sektorslagar eller vilka bara har motsvarighet i någon enstaka eller några få sektorslagar.

I denna grupp finns bestämmelser om samverkan och samordning genom tillsynsvägledning och föreskrifter, tillsynsplaner, interimistiska beslut, ersättning för vissa kostnader vid tillsynsförfarandet, ingripanden i form av anmärkning och varning med tillhörande möjlighet att besluta om tillsynsbot samt skyldighet till åtalsanmälan.

En andra grupp består av bestämmelser vilka redan återfinns i de olika sektorslagarna med ett likartat innehåll, men med delvis olika utformning. Generaliseringen består i dessa fall huvudsakligen av att bestämmelsen ges en mer enhetlig utformning och i att den i den ensade utformningen görs tillämplig för samtliga tillsynsmyndigheter. Hit hör främst bestämmelserna om skyldigheten för en objektsansvarig att lämna upplysningar och handlingar till tillsynsorganet, om tillsynsorganets rätt till tillträde och undersökning, om bistånd av polis- eller kronofogdemyndighet, om ingripanden i form av åtgärdsförelägganden (ofta med vitesmöjlighet) och om möjlighet att rätta till missförhållanden på den objektsansvariges bekostnad samt om återkallelse och förbud. Hit hör också regler om avgifter för tillsynen.

Utredningen har även prövat behovet och lämpligheten av att generalisera andra bestämmelser, vilka också är av betydelse för tillsynen. Hit hör regler om sanktionsavgifter och tillsynsfrekvens. I dessa fall finner utredningen att det inte finns behov av eller förutsättningar för en generalisering. Förhållandena i de olika tillsynsområdena har redan givits en reglering som är lämplig i det särskilda fallet.

Reglerna om överklagande i sektorslagarna har redan fått en enhetlig reglering (med några undantag). Om de grundläggande bestämmelserna skulle samlas i en allmän tillsynslag blir överklaganderegeln i den lagen tillämplig på alla tillsynsbeslut som fattas med stöd av lagen. Utredningen har också prövat möjligheten att införa generaliserade regler om informationsplikt mellan

tillsynsorgan men stannat för att denna fråga bör hanteras som en del av bestämmelserna om samverkan mellan tillsynsorgan.

Valet mellan de två huvudvägarna – att införa en allmän tillsynslag respektive att likformigt ändra i samtliga sektorslagar – skulle i och för sig kunna falla ut olika för de båda grupperna av generaliserade bestämmelser. För den första gruppen (”nyskapelserna”) är den första vägen onekligen den mest effektiva. Genom att införa bestämmelserna på ett enda ställe åstadkommes en eftersträvad uppstramning av tillsynen inom alla områden. Detta är inte minst viktigt då reglerna till inte oväsentlig del avser relationer mellan tillsynsorgan, såsom i fallet om bestämmelserna om samverkan och samordning. I de fallen är det extra angeläget att alla tillsynsorgan träffas lika av bestämmelserna, vilket enklast åstadkoms genom en för alla tillsynsorgan gemensam reglering.

Det är i och för sig möjligt att införa dessa bestämmelser i sektorslagarna, men en implementering i en allmän tillsynslag leder till att alla inblandade parter – de objektsansvariga, tillsynsorganen och medborgarna – enklare får en klar bild av de nytillkommande förutsättningar som skall gälla för all tillsyn – ”den nya tillsynen”. En ändring på cirka 230 ställen bidrar inte på samma sätt att göra tillsynsverksamheten som helhet tydligare och effektivare. Med stor sannolikhet blir genomslaget mindre och implementeringen av de nya instrumenten därmed mindre effektiv. Ett införande i de 230 sektorslagarna är dessutom arbetsmässigt mer krävande.

Vad talar då för att välja den andra vägen; alltså att på ett likartat sätt införa de generaliserade bestämmelserna i de 230 sektorslagarna? Först måste konstateras att analysen i så fall måste begränsas till bestämmelserna i den andra gruppen, dvs. de bestämmelser som redan har en motsvarighet i dagens sektorslagar (eftersom det redan konstaterats att nyskapelserna bäst passar i en gemensam lag). För den gruppen skulle man kunna argumentera ungefär så här: Tillsyn har visserligen gemensamma drag men de sektorspecifika förhållandena är ändå dominerande. Varje tillsynssektor är beroende av sina särskilda sektorslagar, alldeles särskilt för regleringen av de materiella grunderna för tillsynsarbetet. Behovet av materiell reglering kvarstår naturligtvis även efter en generalisering av vissa tillsynsbestämmelser, oavsett om denna kommer till stånd genom en allmän tillsynslag eller genom ”ensning” i de olika sektorslagarna. Skulle ensningen ske genom en tillsynslag, så måste ändå aktörerna inom den specifika sektorn vara väl förtrodda med den egna sektorslagen. Tillsynslagen skulle upp-

fattas som ytterligare en reglering av tillsynsverksamheten. Tillsynen bör, med detta sätt att resonera, ses i sitt sammanhang med övriga regler inom respektive tillsynsområde. Fördelar skulle ändå kunna uppnås eftersom innehållet i sektorslagarna var för sig skulle omprövas och ensas efter en mall baserad på den bestämmelse som annars skulle ingå i en tilltänkt tillsynslag.

Så långt kan resonemanget sammanfattas i två slutsatser:

Den första gruppen av bestämmelser, ”nyskapelserna”, bör med fördel regleras samlat. Den andra gruppen bestämmelser skulle i och för sig kunna ligga kvar i sektorslagarna, men bör i så fall likformas (ensas).

Efter att ha konstaterat detta anser utredningen att två alternativ bör analyseras innan frågan om lämpligheten av en allmän tillsynslag slutligt prövas:

- Finns det andra existerande författningar som skulle kunna ”hysa” samtliga generaliserbara bestämmelser?
- Är en ”dual” lösning lämplig, dvs. att ”nyskapelserna” samlas i *en* lag och andra bestämmelser ensas i sina respektive sektorslagar?

Utredningen har provat om det finns alternativ till en allmän tillsynslag, t.ex. genom att föra in de generaliserade bestämmelserna i redan existerande författningar. Förvaltningslagen och verksförordningen innehåller regler för myndigheters verksamhet. I och för sig skulle dessa kunna kompletteras med ett avsnitt med regler om tillsyn. Det gäller i så fall främst regler om samverkan och samordning, men möjligen även regler om befogenheter under tillsynsförfarandet, liksom skyldigheten om åtalsanmälan. Dessa regler ligger nära regleringen i förvaltningslagen. Däremot passar inte regler om ingripanden och sanktioner in i dessa författningar. Därför skulle vissa regler behöva regleras särskilt, endera i sektorslagar eller i en särskild lag om ingripanden vid tillsyn. Splittringen på olika lagar skulle bestå.

Därtill kommer att dessa båda författningar – förvaltningslagen och verksförordningen – i huvudsak gäller för myndigheter. Förvaltningslagen täcker inte in enskilda tillsynsorgan, låt vara att bestämmelserna, i analogi från länsstyrelsens uttalanden i ”KRAVMålen” (kapitel 6), leder till att enskilda tillsynsorgan bör följa de principer för tillsyn som uttrycks i förvaltningslagen.

Då återstår frågan om en ”dual” lösning kan förordas, dvs. att den första gruppen av bestämmelser tas in i en ny tillsynslag och den andra gruppen av bestämmelser ensas i sina respektive sektorslagar. För att dra slutsatser om denna lösning krävs ytterligare analys om de allmänna fördelarna av en gemensam lag, oavsett om denna skulle komma att innehålla alla tillsynsbestämmelser eller bara de som här hänförs till den första gruppen.

De allmänna fördelarna med en tillsynslag är enligt utredningens direktiv:

- En särskild lag om statlig tillsyn skulle vara till gagn för en tydligare tillsynsverksamhet.
- En sådan lag skulle ha som främsta syfte att för tillsynsobjekt och medborgare göra tillsynsverksamheten tydligare och enhetligare.
- Genom att sammanföra grundläggande bestämmelser vilka är av betydelse för all statlig tillsyn i en särskild lag skulle en stor del av dagens delvis disparata regler, vilka styr formerna för den statliga tillsynen, kunna ges en mer enhetlig utformning.

Det är utredningens bedömning att de fördelar som direktiven beskriver bäst uppnås om en tillsynslag reglerar de flest förekommande tillsynsförfarandesituationerna, dvs. om tillsynslagen ges en sådan utformning att den täcker in de allra flesta och viktigaste bestämmelserna för tillsynen. Värdet av en allmän tillsynslag är sålunda avhängigt vidden av dess innehåll och tillämpningsområde.

Det finns även andra skäl för en allmän lag om tillsyn, vilken också innefattar bestämmelserna i den andra gruppen (dvs. de redan förefintliga bestämmelserna).

Olika regleringar av tillsynsfrågor har tillkommit vid skilda tidpunkter och återspeglar därmed skilda värderingar. Liknande frågor har getts olika (vanligen olika tekniska) lösningar i närliggande lagar. Skillnader i formulering kan ha getts en vidare tolkning än vad lagstiftaren avsett. En ensad reglering skulle ge tillsynen samma förutsättningar inom alla tillsynsområden och bidra till en tolkning som bättre överensstämmer med avsikterna bakom den ursprungliga regleringen.

En utveckling mot en harmoniserad syn på tillsyn, som kan förstärkas av ett mer avgränsat, skarpt formulerat och generellt tillämpligt tillsynsbegrepp, stärks om tillsynen regleras i en sammanhållen allmän tillsynslag.

Således, om tillsynen, som utredningen menar, stärks av att de nya bestämmelserna tas in i en samlad tillsynslag, så bör även de övriga generaliserade bestämmelserna tas in i tillsynslagen. Det finns inget avgörande skäl för att låta de bestämmelser som redan återfinns i sektorslagarna stå kvar, såsom de är utformade, eller att begränsa sig till att ensa dem så att de blott blir likalydande i sina respektive lagar.

Utredningen anser därför att tydlighet bäst uppnås genom att alla för tillsynen gemensamma bestämmelser tas in i en tillsynslag som innehåller alla för tillsynen övergripande och grundläggande bestämmelser. På så sätt uppnås bäst syftet att förverkliga kraven på en tydligare och effektivare tillsyn.

En fördel med en gemensam reglering av tillsynsbestämmelserna är att den bidrar till en likformig hantering av tillsynsärenden inom alla tillsynsområden. En fastare reglering av de grundläggande frågorna ökar rättsäkerheten. Enskilda handläggares kunskaper om tillsynsförfaranden blir högre om reglerna är likartade inom alla tillsynsområden. Utredningen har förordat ett gemensamt kompetensutvecklingsarbete mellan tillsynsmyndigheterna. Detta underlättas om alla tillsynsmyndigheter baserar sina insatser på en gemensam lagstiftning. En hopsmältning av den rättsliga regleringen av tillsynen kan därför bidra till att stärka tillsynsprofessionen.

Varje sektorslag har sin "ägare" inom Regeringskansliet, vilket betyder att ett departement eller en enhet inom ett departement, är ansvarigt för att lagen utvecklas och att förändringar genomförs. En allmän tillsynslag kan förväntas få ett entydigt hemvist i Regeringskansliet, vilket har övergripande ansvar för tillsynsfunktionen som sådan. Partiella förändringar kan undvikas och helhetssynen upprätthållas.

9.3 Förslag

9.3.1 En allmän tillsynslag är lämplig

Utredningens slutsats blir denna: Effektiviteten i tillsynen kan visserligen ökas genom en ensning i de olika tillsynslagarna, men en samlad reglering av tillsynsfrågorna i en allmän tillsynslag befrämjar både tillsynens tydlighet och effektivitet. Utredningen förordar således en allmän tillsynslag.

Ett förslag till hur en sådan lag kan utformas redovisas i kapitel 10.

9.3.2 Konsekvenserna behöver analyseras innan lagen kan börja tillämpas

Ett förslag om en för flertalet tillsynsområden gemensam, allmän lag om tillsyn påverkar alla sektorslagar med en verkan som varierar från lag till lag. Även anslutande förordningar påverkas. Utredningens uppdrag har inte inrymt att föreslå de följdändringar som behövs till följd av förslaget om en allmän tillsynslag. Det är emellertid nödvändigt att samtliga sektorslagar granskas i förhållande till de bestämmelser som skall intas i den allmänna tillsynslagen. Som framgått finns inom vissa områden EG-regler som påverkar eller bestämmer den nationella tillsynen. Sådana regler och principer har företrädare framför nationella rätt och medför således att en generell nationell tillsynslag inte kan tillämpas inom dessa områden – eller i vart fall inte tillämpas i alla delar.

En konsekvensanalys kan leda till olika utfall:

1. De generaliserade bestämmelser som avses tas in i tillsynslagen, och som har en motsvarighet i bestämmelser i sektorslagarna, anses med fördel kunna ersätta sektorslagens motsvarande bestämmelser, vilka sålunda kan upphävas.
2. Det visar sig inom ett visst tillsynsområde att det finns behov av att bibehålla en viss särreglering, vilken i så fall får ingå i sektorslagen, eller att området, helt eller delvis, regleras av tvingande EG-bestämmelser.

Införandet av den nya tillsynslagen kan ske på endera av två sätt:

1. I tillsynslagen anges att bestämmelserna i lagen tillämpas i den utsträckning som följer av annan lag, dvs. i sektorslagarna. Tillsynslagen tillämpas bara om det uttryckligen framgår av en annan lag.
2. I tillsynslagen anges att lagen gäller för tillsynsorgan som utövar tillsyn över en tillsynspliktig verksamhet. Lagen gäller alltså direkt med det förbehållet att en bestämmelse i lagen anger att om en sektorslag eller föreskrifter, som meddelats med stöd av den lagen, innehåller bestämmelser som avviker

från en bestämmelse i tillsynslagen, så skall sektorslagens bestämmelser gälla.

I båda fallen förutsätts att en konsekvensanalys av sektorslagarna genomförts innan tillsynslagen träder i kraft.

I det första fallet införs tillsynslagen inom ett tillsynspliktigt område genom att statsmakterna i de respektive sektorslagarna anger vilka bestämmelser i lagen som skall tillämpas inom området. Särbestämmelser kan finnas i sektorslagen. Det troliga är att de allra flesta bestämmelser i tillsynslagen skulle komma att tillämpas inom flertalet tillsynspliktiga områden. Tillsynslagen, eller delar av den, "aktiveras" genom att sektorslagen ändras, dels genom att vissa bestämmelser ändras eller upphävs, dels genom att de bestämmelser i tillsynslagen som skall gälla, anges explicit. Härigenom undviks problemet med normkollision och oförutsedda konsekvenser av tillsynslagen på specifika tillsynsområden. En parallell finns i regeringens instruktioner till myndigheterna som anger vilka bestämmelser i verksförordningen som skall tillämpas vid myndigheten.

Tillsynslagen kan börja tillämpas samtidigt som en grupp sektorslagar ändras. Det är emellertid med denna modell inte en förutsättning att konsekvensanalyser genomförts på samtliga tillsynsområden för att tillsynslagen skall kunna börja tillämpas. Införandet av tillsynslagen på olika områden kan ske vid olika tillfällen även om det ter sig naturligt att förändringarna i sektorslagarna sker samordnat och att en implementering av tillsynslagen kan ske på ett sådant sätt att den redan från början omfattar huvuddelen av alla tillsynsområden.

Införandet av tillsynslagens bestämmelser kan – om skäl till detta skulle finnas – även ske partiellt. Vissa bestämmelser, t.ex. de om samverkan och samordning, där kollisionsrisken med bestämmelser i sektorslagarna är begränsade, skulle kunna aktiveras tidigare än bestämmelserna om förfaranden och ingripanden, vilka ofta har en utförligare reglering i sektorslagarna och därmed kan behöva göras föremål för en mer omfattande analys innan de ändras.

Det andra sättet att implementera tillsynslagen är att redan från början göra den generellt tillämplig för all tillsyn. För att undvika kollisioner med sektorslagarna införs då en bestämmelse i tillsynslagen som anger att om en sektorslag eller föreskrifter, vilka meddelats med stöd av den lagen, innehåller bestämmelser som avviker

från en bestämmelse i tillsynslagen, så skall sektorslagens bestämmelser gälla.

Båda metoderna har för- och nackdelar. Fördelarna med den första metoden är att kollisionrisken mellan en sektorslag och tillsynslagen hanteras effektivt. Det blir alltid klart vilka regler som gäller inom ett visst tillsynsområde. Dessutom kan vissa bestämmelser i tillsynslagen ges tillämpning snabbare än om konsekvensanalyser av alla tillsynsområden måste göras innan lagen kan träda i kraft.

Bland nackdelarna kan nämnas att tillsynslagen kan komma att träda i kraft vid olika tidpunkter inom olika tillsynsområden, vilket strider mot ambitionerna att den nya regleringsformen skall bidra till ökad tydlighet.

Fördelarna med den andra metoden är att tillsynslagen ges en ställning som det grundläggande instrumentet för i princip all offentlig tillsyn. Utgångspunkten är att den i sin helhet skall vara den normala regleringen av offentlig tillsyn i Sverige, snarare än en verktygslåda, där vissa verktyg (men inte alla) kan komma till användning inom vissa tillsynsområden. Nackdelen är att kollisionrisken med sektorsregleringen kan skapa problem i vardagens tillsynsarbete.

Det är inte helt enkelt att dra en slutsats om vilken metod som är lämpligast. I båda fallen krävs konsekvensanalyser och konsekvensändringar av sektorslagarna innan tillsynslagen kan träda i kraft. Detta måste för övrigt ske även om man skulle välja att ensa i de enskilda sektorslagarna och avstå från en allmän tillsynslag. Sektorsvisa granskningar av sektorslagarna är en förutsättning för att skapa en tydligare och effektivare offentlig tillsyn.

Ett slutligt ställningstagande om vilken implementeringsstrategi som är att föredra behöver inte ske förrän arbetet med de föreslagna konsekvensanalyserna har kommit framåt. Utredningens bedömning i nuvarande skede är dock att vikten av att undvika kollisioner mellan tillsynslagen och sektorslagarna får vara vägledande. Lagförslagets första paragraf är därför formulerad med den första metoden som utgångspunkt. Den metoden underlättar också en snabb implementering av bl.a. bestämmelserna om samverkan och samordning.

10 Författningskommentar

10.1 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.

Bestämmelsens bakgrund behandlas i kapitel 9. För närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

Paragrafens första stycke anger lagens innehåll. Tillsynslagen reglerar inte frågan om i vilka fall en verksamhet skall stå under tillsyn och inte heller vem som skall utöva tillsynen. Dessa frågor regleras i respektive sektorslag. Vanligtvis utövas tillsynen av en statlig tillsynsmyndighet och/eller en kommun, dvs. det allmänna. Enskilda tillsynsorgan, som kan vara både fysiska och juridiska personer, utövar tillsyn på det allmännas uppdrag, vanligtvis efter delegering från en statlig tillsynsmyndighet.

Lagens bestämmelser om tillsyn omfattar definitioner, regler om samverkan och samordning samt tillsynsplaner, olika regler om genomförandet av tillsyn, regler om ingripanden och sanktioner samt regler om egenkontroll, tillsynsavgifter, åtalsanmälan, handräckningshjälp av polis- eller kronofogde samt överklagande. En del av dessa bestämmelser är direkt tillämpliga hos tillsynsorganen, medan andra bestämmelser kräver att regeringen meddelar föreskrifter.

Tillsynslagens bestämmelser skall ersätta motsvarande bestämmelser i de olika sektorslagarna. Det innebär att sektorslagarnas

bestämmelser skall upphävas i de delar motsvarande bestämmelser finns i tillsynslagen. I de sektorslagar som skall omfattas av tillämpningsområdet tas in en bestämmelse om att: "För tillsyn enligt denna lag gäller även bestämmelserna i tillsynslagen (2005:xxx)". Lagens bestämmelser riktar sig till myndigheter och andra som har att utöva tillsyn inom ett tillsynsområde. Då tillsynslagens bestämmelser är generaliseringar gjorda utifrån många liknande bestämmelser i sektorslagarna, kan det i enskilda fall förekomma att regleringen i sektorslagen av ett eller annat skäl önskas bibehållas. Resultatet av sådana överväganden ligger till grund för vilka av tillsynslagens bestämmelser som skall gälla för det aktuella tillsynsområdet. Tillsynslagens bestämmelser "klickas igång" på samma sätt som det i instruktioner för statliga myndigheters anges vilka av verksförordningens bestämmelser som skall gälla för en viss myndighet: "För tillsyn enligt denna lag gäller även bestämmelserna i 3-8 §§ tillsynslagen (2005:xxx)". Denna teknik uttrycks i andra stycket. Med denna konstruktion undviks konflikter med bestämmelser av motsvarande slag i sektorslagen, endera gäller tillsynslagen bestämmelser eller så sektorslagens.

Den föreslagna bestämmelsen i andra stycket innebär även att de regelkonflikter som kan uppkomma med EG-förordningar inom tillsynsområdet ges en lösning. Frågan har diskuterats i kapitel 3. Om en EG-förordning fullständigt reglerar tillsyn över en tillsynspliktig verksamhet finns inget utrymme för att någon del av tillsynslagen skall kunna "klickas i gång". Tillsynen kommer i det fallet att helt regleras av EG-förordningen. I den mån tillsynsbestämmelser i något avseende saknas i EG-förordningen, kan tillsynslagen i dessa delar utgöra den kompletterande regleringen. I dag är det dock mer vanligt att EG-förordningar helt saknar regler av det slag som förekommer i tillsynslagen. I förekommande fall kompletterar f.n. den nationella sektorslagens tillsynsregleringar EG-förordningen, se exempelvis 4 a § livsmedelslagen.

Som framgått tidigare består den föreslagna lagen av en rad bestämmelser som i huvudsaklig del utgör generaliseringar av bestämmelser som i olika omfattning återfinns i olika sektorslagar redan idag. Bestämmelser som tillämpats och för vilka det därför redan en rättspraxis som kan vara till ledning vid uttolkningen av lagen. Det bör vara en uppgift inom både samverkansarbetet och en utökad samordning att sprida vetskap om sådan praxis och erfarenhet.

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.

I paragrafen ges definitioner av centrala begrepp i lagen. Definitionerna beskrivs närmare i avsnitt 2.3.1. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

Med särskilda villkor avses exempelvis sådana villkor som enligt 16 kap 2 § miljöbalken får förenas med tillstånd etc. och som därvid kan utgöra en måttstock mot vilken tillsyns kan utövas.

I avsnitt 7.3.1–7.3.3 i delbetänkandet redovisar utredningen närmare de olika förhållanden som gäller mellan begreppen objektsansvarig, tillsynsobjekt och tillsynsorgan.

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.

Utredningens allmänna överväganden avseende samverkan redovisas i avsnitt 6.6.1 och precisering av begreppen samverkan och närliggande tillsynsområden i avsnitt 6.2. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

I utredningens delbetänkande, avsnitt 6.7 redovisas några exempel på aktörer med vilka tillsynsorgan kan samverka. Det kan gälla myndigheter som arbetar med tillsyn närliggande uppgifter, såsom exempelvis revision. Andra exempel på tänkbara organ som bör inrymmas i en samverkan är miljöorganisationer, patientombud och olika slag av branschorgan.

Vid informationsutbyte enligt punkten 2 bör bestämmelserna 14 kap 1–3 §§ och 15 kap 5 § sekretesslagen beaktas.

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.

Utredningens allmänna överväganden om en utökad samordning redovisas i avsnitt 6.6.2 och en uttolkning av begreppet samordning i avsnitt 6.2. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

Första punkten i 4 § reglerar möjligheten att utfärda föreskrifter om hur tillsynen skall bedrivas. I andra punkten ges möjlighet att meddela föreskrifter om kompetenskrav och i tredje punkten regleras tillsynsorganens skyldighet att rapportera relevanta förhållanden av olika slag till den för samordningen behöriga myndigheten. 27 § verksförordningen skall beaktas vid utfärdandet av föreskrifter om tillsyn.

Den ”mjuka” tillsynsvägledningen regleras i 5 §. Bestämmelsen bygger huvudsakligen på innehållet och omfattningen av den tillsynsvägledning som i dag utövas vid tillsyn inom miljöskydd, djurskydd, livsmedelsskydd och räddningstjänst. Till åtgärder inom ramen för tillsynsvägledning hänför sig rådgivning och information, utredande och uppföljande verksamheter m.m., dvs. uppgifter som skall stödja de tillsynsorgan som utövar den faktiska tillsynen. Någon ändring till följd av att bestämmelsen görs mer allmän är inte avsedd.

I paragraferna 6 och 7 behandlar sanktioner inom den utökade samordningen. Förutom i ovan angivna avsnitt har bestämmelsen behandlats även i kapitlet Kommunernas roll i tillsynen, avsnitt 5.4.3.

I 7 § första stycket regleras möjligheten att ta ifrån kommunen ett uppdrag inom ett tillsynsområde. Den statliga myndighet som har ansvaret för samordningen enligt 5 och 6 §§ är den myndighet som skall ansöka om återtagande av tillsynsuppgiften hos regeringen. Handläggning av den frågan kan regleras i tillämpningsförfordningen. Det bör betonas att denna ingripandemöjlighet skall användas med stor restriktivitet.

I andra stycket regleras möjligheten att lämna tillbaka tillsynsansvaret till en kommun. Denna möjlighet bör inte utnyttjas förrän det står klart att kommunen har de förutsättningar som krävs för att klara av den eller de uppgifter som är aktuella.

För det fall det beslutas att en kommuns tillsynsansvar skall övergå till en statlig myndighet enligt första stycket bör det samtidigt beslutas att frågor om ev. tillstånd skall prövas av den statliga myndigheten. Det regleras i tredje stycket.

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.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.4.4. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

Miljöbalkens regel i 26 kap 7 § har utgjort förebild för denna bestämmelse.

Exempel på åtgärder som omfattas av första stycket är inspektioner, mätningar och andra utredningar av betydelse för tillsynen. Det är viktigt att notera att överlämnandet enligt första stycket inte omfattar nämndens beslutsfunktion. Den ligger kvar hos den överlämnade kommunen.

Ytterligare vägledning vid tillämpningen av de nya instrumenten inom andra tillsynsområden kan hämtas från miljöområdet.

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.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.2.8. För en närmare motivering hänvisas till dessa avsnitt.

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.

Bestämmelsen behandlas i 6.6.3. För en närmare motivering hänvisas till dessa avsnitt.

I första stycket regleras frågan om ett allmänt hänsynstagande till den objektsansvarige. Förebilden till bestämmelsen återfinns i flera sektorslagar. Vägledning kan hämtas från tillämpningen av dessa och av verksförordningen, som innehåller en bestämmelse av motsvarande slag. I andra stycket regleras ett hänsynstaganden utöver första stycket och anges att särskild hänsyn skall tas till den objektsansvarige vid besök hos denne.

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

Innehållet i bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 2.3.7. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

Bestämmelsen poängterar tillsynens förebyggande sida och framhåller att tillsynsorganen först och främst i enlighet med förvaltningsrättsliga traditioner bör bereda den objektsansvarige möjlighet att avhjälpa bristen och åstadkomma rättelser på frivillig väg.

Ett exempel är de inspektionsmeddelanden som Arbetsmiljöverket skickar till den objektsansvarige efter en inspektion. Ett sådant meddelande är inget formellt bindande beslut utan skall ses som en uppmaning åt arbetsgivaren att vidta de åtgärder som verket kräver utifrån arbetsmiljölagstiftningen¹.

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.

Innehållet i bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 8.2.1. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

¹ www.av.se/inspektion/im.shtm

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.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.2.2. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

Bestämmelsen ger tillsynsorganen en generell rätt till tillträde till områden etc. inom vilken en tillsynspliktig verksamhet bedrivs. Med ”rätt att få tillträde” avses att beskriva att tillsynsorganen inte själva har någon rätt att med tvång bereda sig tillträde. Tillsynsorganen saknar vanligtvis polisiära befogenheter. I de allra flesta fall motsätter sig en objektsansvarig inte ett tillträde, men om så skulle ske har tillsynsorganet möjlighet att begära hjälp hos polis- eller kronofogdemyndighet enligt 36 §.

Uppräkningen av utrymmen till vilka tillträde skall erhållas vid tillsyn med stöd av denna bestämmelse innefattar de mest vanligt förekommande utrymmena angivna i sektorslagarna. I vissa sektorslagar kan tillträdesrätten omfatta också mer vidsträckta avgränsningar såsom ”till alla delar av värmesystemet”. Om tillträde till sådana utrymmen är erforderligt får det regleras i sektorslagen. Andra begreppsbestämningar såsom exempelvis kontrollrum, driftsställe respektive arbetsställe kan tolkningsvis kunna inrymmas i byggnad, lokal, anläggning etc. Transportmedel bör ges samma innebörd som i lagen om transport av farligt gods. Låsta utrymmen nämns i vissa sektorslagar. Det är viktigt att betona att tillsynsorganen inte har rätt att själva bryta sig in i låsta utrymmen om det inte särskilt föreskrivits såsom i exempelvis lagen om skatt på energi.

Att avgöra vad som är hänförligt till ett tillåtet utrymme torde var välbekant inom tillsynsområdena. En förutsättning för att få tillträde bör vara att ett sådant behövs för tillsynen. Inom ramen för samverkansskyldigheten och den utökade samordningen kan dessa erfarenheter ges spridning till de berörda tillsynsorganen.

I flera sektorslagar användes begreppet inspektera. Innebörden därav är densamma som regleras i denna paragraf.

Rätt till tillträde gäller även för enskilda tillsynsorgan.

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.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.2.1. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

Bestämmelsen ger inte tillsynsorganen rätt att göra anspråk på vilka uppgifter, handlingar etc. som helst, utan enbart att göra anspråk på att få tillgång till upplysningar, handlingar etc. som är av betydelse för tillsynen. Andra upplysningar, handlingar etc. omfattas således inte av den objektsansvariges skyldighet. Motsvarigheten till denna bestämmelse återfinns i dag i de allra flesta sektorslagar, vilket kan ge vägledning vad gäller den närmare uttolkning vid tillämpningen, t.ex. vad gäller att efterfråga uppgifter om affärshemligheter.

När det gäller att kräva prover och föremål bör tillses att den objektsansvarige inte blir onödigt ekonomiskt betungad. Bestämmelsen i 10 § bör beaktas, liksom 29 § verksförordningen.

Skyldigheten att lämna information gäller även gentemot enskilda tillsynsorgan. Sådana tillsynsorgan har dock inte möjlighet att meddela förelägganden utan får i sådana fall vända sig till tillsynsmyndigheten.

Omfattning av och innehåll i skyldigheten enligt denna paragraf kan meddelas i föreskrifter som beslutas av regeringen eller av den tillsynsmyndighet som regeringen bestämmer.

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

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.2.1. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt

Vad miljöbalkskommittén framhåller i fråga om möjligheten att använda framtvingade uppgifter – Miljöbalkskommittén tidigare nämnda betänkande, s. 307 ff – instämmer utredningen i.

Behovet av en begränsning vid användandet av vitesföreläggande har behandlats för skattetilläggets del i prop. 2002/03:178 (s. 175 ff) och för miljöområdet av Miljöbalkskommittén i dess betänkande (SOU 2004:37, s. 293 ff) Miljöbalkens sanktionsystem och hänsynsregler. Miljöbalkskommittén ansåg att regleringen av frågan borde göras i ett större sammanhang än enbart för miljöområdet.

Bestämmelser av motsvarande slag finns i dag i 6 kap. 5 § lagen om elcertifikat och i 4 kap. 5 lagen om utsläpp av koldioxid.

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.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.2.1. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

Syftet med bestämmelsen är att säkra möjligheten till kontroll och granskning av tillsynsobjektet.

Ingripanden

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

I 12 § anges att ett enskilt tillsynsorgan skall överlämna att tillsynsärende till behörig tillsynsmyndighet när det blir aktuellt att företa en åtgärd som det enskilda tillsynsorganet inte äger rätt att vidta t.ex. ett vitesföreläggande för att förmå den objektsansvarige att lämna begärda uppgifter. I avsnitt 8.2.1 har redovisats bakgrunden till bestämmelsen.

I denna paragraf anges som huvudregel att alla tillsynsorgan kan besluta om de olika ingripandena, om inte annat föreskrivs särskilt i en bestämmelse. Möjligheten att nyttja vissa ingripandemöjligheter har förbehållits tillsynsmyndigheterna. Om behov av ett sådant ingripande uppkommer i tillsyn som utövas av ett enskilt tillsynsorgan skall därvid 12 § tillämpas.

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

Paragrafen återger den s.k. proportionalitetsprincipen, som innebär att tillsynsorganen vid prövning av ingripanden skall beakta att ingripandet är ändamålsenligt, nödvändigt och proportionellt, dvs. tillgodoser det avsedda ändamålet, att ingreppet är nödvändigt för att uppnå detta ändamål och slutligen att den effekt som uppnås genom ingripandet står rimlig proportion till den skada det kan åsamka den objektsansvarige.

Vid val av ingripandeinstrument bör valet falla på det instrument som är mest verkningsfullt i det enskilda fallet. Så kan exempelvis ett åtgärdsföreläggande användas endast i det fall det krävs för att den objektsansvarige skall rätta till något, medan anmärkning däremot bör användas när det inte finns något att rätta till men överträdelsen bör föranleda att ingripande. Är överträdelsen allvarigare kan däremot endast återkallelse eller förbud användas.

Preskription

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

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.4.5. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt

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

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.4.5. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

De nyligen föreslagna ändringarna inom regleringen av tillsynen på finansmarknaderna har utgjort förebild för bestämmelsen.

Tillsynsorganen bör beakta vissa faktorer när bedömningar enligt denna paragraf skall göras. Framstår överträdelsen som en engångsförseelse eller har överträdelse skett av en ren tillfällighet kan detta utgöra omständigheter för att bedöma överträdelsen som ringa. Det är dock viktigt att beakta arten och omfattningen av överträdelsen.

Om den objektsansvarige vidtar nödvändig rättelse såsom att snabbt åtgärda de eventuella skador och olägenheter som uppkommit genom överträdelsen eller på annat sätt förebyggt negativa effekter av överträdelsen kan detta medföra att ingripande kan/bör underlåtas med stöd av punkten 2. Rättelse kan dock inte utgöra en godtagbar underlåtenhetsgrund i sådana fall som från tillsynsynpunkt framstår som allvarliga.

Av punkten 3 framgår att för det fall en objektsansvarig överträtt en regel vars efterlevnad ett annat tillsynsorgan är primärt ansvarig

för, bör ett tillsynsorgan, om den primärt ansvarige har vidtagit åtgärder med anledning av överträdelsen, kunna låta bli att ingripa om dessa åtgärder bedöms tillräckliga även ur det senare tillsynsorganets perspektiv.

Sista punkten i paragrafen ger möjlighet att beakta andra skäl för att underlåta ett ingripande. Förutom i den allmänna delen omnämnda möjlighet att underlåta att besluta om tillsynsbot är andra situationer när ingripanden med stöd av denna punkt kan underlåtas exempelvis om den objektsansvarige själv påtalat en överträdelse och även aktivt sökt tillsynsorganets hjälp för att åtgärda överträdelsen.

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.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.4.1. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

Tillsynsboten avser samma agerande som den som föranledde anmärkningen. Boten är ett ytterligare instrument för att gradera överträdelsen.

Möjligheten att meddela en anmärkning med tillsynsbot tillkommer samtliga tillsynsorgan, såvida inte annat angetts i sektorslagen.

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 avhjälpta.

Bestämmelsen behandlas i 7.4.6. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

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.

Bestämmelsen behandlas i 7.4.7. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

Bestämmelsen i 26 kap 18 § miljöbalken utgör förebild.

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.

Bestämmelsen behandlas i 7.4.8. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

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.

Bestämmelserna behandlas i avsnitt 7.4.7. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

Dessa båda ingripandeinstrument skall tillkomma enbart statliga tillsynsmyndigheter och kommuner.

Sådana omständigheter som att den objektsansvarige inte längre driver den verksamhet som tillståndet avser, eller inte inom en viss tid kommit igång med verksamheten eller begär att tillståndet skall upphöra kan också föranleda att ett tillstånd eller liknande skall

återkallas. Ett beslut om återkallelse på en sådan grund skall inte beslutas inom ramen för myndighetens tillsynsverksamhet utan av den myndighet som enligt den aktuella sektorslagen beslutar om tillstånd eller liknande.

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.

Bestämmelsen behandlas i 7.4.2. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

Förhållanden som kan göra att varning framstår som tillräckligt kan vara att den objektsansvarige inte kan befaras upprepa överträdelsen och att prognosen för tillsynsobjektet därför är god eller att det framgår att man från den objektsansvariges sida inte förstod bättre när överträdelsen skedde, men gör det nu.

Tillsynsboten avser samma agerande som den som föranledde varningen. Boten är således en ytterligare möjlighet att gradera överträdelsen.

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 allvarig 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.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.2.1. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

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 överträdelsen inneburit ekonomisk vinning för den objektsansvarige skall boten bestämmas med beaktande även av vinstens storlek.

30 § Tillsynsbot skall tas ut även om överträdelsen 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.

Bestämmelserna behandlas i avsnitt 7.4.3. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

I 28 § första stycket anges förutsättningarna för att en objektsansvarig skall vara skyldig att betala en tillsynsbot. Det är inte möjligt att kombinera ett åtgärdsföreläggande, återkallelse eller förbud med en tillsynsbot. I frågan om åtgärdsföreläggande är vite den påtryckning som skall användas.

Av andra stycket framgår att de överträdelser för vilka tillsynsbot kan komma att bli aktuella skall föreskrivas av regeringen.

Bestämmelsen har i denna del konstruerats efter förebild från miljöbalkens miljöstraffavgift.

I tredje stycket anges de intervall inom vilka regeringen kan besluta om tillsynsbotens storlek och i 29 § anges de omständigheter som tillsynsorganen har att beakta vid bestämmande av tillsynsbotens storlek i det enskilda fallet. Storleken av tillsynsboten skall i detta sammanhang ses som ett sätt att ytterligare gradera ingripandet i form av anmärkning eller varning.

I fjärde stycket av 28 § anges att tillsynsboten tillfaller staten. För det fall ett enskilt tillsynsorgan utövar tillsynen och de anses att de bör få behålla tillsynsboten bör det i föreskrifterna om tillämpligheten av tillsynslagen inom dess tillsynsområde särskilt anges att tillsynsboten skall tillfalla tillsynsorganet. Ett exempel är 8 kap. 7 § rättegångsbalken: ”En advokat som tilldelas en varning får, om det finns särskilda skäl, även åläggas att utge en straffavgift till samfundet med lägst ettusen och högst femtiotusen kronor.”

Av 30 § framgår att tillsynsbot påförs oavsett om uppsåt eller oaktsamhet föreligger. Ett strikt ansvar antas befrämja en allmän aktsamhet och noggrannhet vid utövande av verksamhet inom tillsynsområdet.

Det finns i princip inte något rättsligt hinder mot att förena ett föreläggande med vite trots att underlåtenhet att vidta den åtgärd som avses med föreläggandet också kan föranleda någon annan sanktion, t.ex. en tillsynsbot. En handling eller underlåtenhet kan därvid komma att omfattas av såväl ett vitesföreläggande som en bestämmelse om tillsynsbot. Om tillsynsboten beslutas och vites döms ut innebär detta att den objektsansvarige drabbas av dubbla ekonomiska sanktioner. Utredningen anser att detta är ägnat att väcka betänkligheter. I 31 § anges därför ett undantag från möjligheten att ålägga tillsynsbot. Med förebild i bl.a. marknadsföringslagen, konkurrenslagen, produktsäkerhetslagen och miljöbalkens förordning om miljöstraffavgift bör en generaliserad reglering av tillsynsfrågor även innehålla en bestämmelse som anger att anmärkning respektive varning inte kan förenas med tillsynsbot för det fall åtgärden i fråga redan omfattas av ett åtgärdsföreläggande med vite. Tillämpningen av bestämmelser av denna innebörd får ge vägledning vid bedömningen av om s.k. gärningsidentitet dvs. om det är fråga om samma överträdelse i båda fallen, föreligger eller inte.

I 32 § anges när och till vem tillsynsboten skall betalas liksom vad som skall iakttas för det fall tillsynsboten inte betalas inom rätt tid.

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).

Frågan om egenkontroll behandlas i avsnitt 8.2.7. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

Bestämmelsen har sin förebild i den reglering som återfinns inom miljöområdet och som kompletteras av förordningen om verksamhetsutövares egenkontroll från vilken viss ledning kan fås. Bestämmelser om objektsansvarigas egenkontroll och kontrollprogram återfinns med olika benämningar i flera sektorslagar, bl.a. arbetsmiljölagen, miljöbalken och livsmedelslagen

Kravet på egenkontroll bör anpassas till varje verksamheten inom tillsynsområdet, exempelvis beroende av om det är en verksamhet av närmast hobbyliknade karaktär i motsats till en mer industriellt bedriven tillsynspliktig verksamhet. I annat fall kan kraven på egenkontroll få orimliga konsekvenser för vissa objektsansvariga.

Den objektsansvariges kontrollprogram för verksamheten bör utarbetas i samverkan med tillsynsorganen inom tillsynsområdet.

Kraven på en objektsansvarigs egenkontroll bör anpassas till de särskilda förhållanden som råder inom tillsynsområdet i fråga. Även verksamhetens omfattning har betydelse.

Ett egenkontrollprogram utgår vanligen från en beskrivning av den tillsynspliktiga verksamheten och då särskilt dess kritiska punkter, t.ex. i fråga om påverkan på människor, miljö och säkerhet. Vidare beskrivs i programmet ansvarsförhållanden samt rutiner för hur den ansvarige löpande skall följa och dokumentera verksamhetens utveckling och eventuella särskilda händelser (t.ex. olyckor och tekniska problem).

Kontrollprogram och den objektsansvariges åtgärder med anledning av detta omfattas vanligen av den tillsyn som tillsynsmyndigheten utövar över objektet. I vissa lagar kopplas kraven på den objektsansvarigas egenkontroll till krav på en återkommande rapportering till tillsynsmyndigheten.

Det finns inom många branscher normer för hur en verksamhet bör bedrivas, hur kvalitetskrav skall upprätthållas osv. Det är rimligt att när statliga myndigheter utarbetar föreskrifter om kontrollprogram hänsyn tas till sådana normer och till de erfarenheter som olika branschorgan och yrkessammanslutningar har.

Tillsynsavgift m.m.

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

Bestämmelsen behandlas kapitel 4. För en närmare motivering hänvisas till detta kapitel.

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.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.2.1. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

I vissa sektorslagar är den objektsansvarige ersättningskyldighet enligt punkten 1 i andra stycket enbart när det föreligger en överträdelse, men inte annars. Om en sådan ordning önskas vidmakthållas får det, i enlighet med 1 §, regleras i sektorslagen.

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.

Bestämmelsen behandlas avsnitt 8.2.6. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

Har en straffbar överträdelse konstaterats skall tillsynsorganen inte själva göra någon bedömning av om överträdelserna kan föranleda fällande dom eller om det är ett ringa brott. Tillsynsorganet har att anmäla de faktiska förhållandena och överlåta övrigt straffrättslig prövning till den efterföljande brottsutredningen (jfr. Svea hovrätts domskäl i den s.k. Enköpingsdomen).

Skyldigheten tillkommer samtliga tillsynsorgan, även i det fall det inom ett tillsynsområde finns flera tillsynsorgan. Inom ramen för de samverkans- respektive. samordningsregleringar utredningen förslår bör sådana situationer kunna lösas.

Biträde av polis- och kronofogdemyndighet

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

Bestämmelsen behandlas avsnitt 8.2.9. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

Vite

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

Bestämmelsen behandlas avsnitt 7.4.4. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

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.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.2.2. För en närmare motivering hänvisas till detta avsnitt.

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

Frågan om när ett förvaltningsbeslut blir gällande regleras inte i förvaltningslagen. I de olika sektorslagarna förekommer olika varianter. I vissa fall anges att ett beslut gäller omedelbart. Det gäller t.ex. för vissa beslut enligt miljöbalken liksom vissa beslut enligt produktsäkerhetslagen. I andra anges att beslutet gäller omedelbart såvida inte annat anges i beslutet (exempelvis strålskyddslagen och lagen om yrkesverksamma inom hälso- och sjukvården). En tredje variant är att tillsynsmyndigheten ges rätt att bestämma att beslutat skall gälla även om det överklagas, exempelvis vissa beslut enligt produktsäkerhetslagen. Ibland föreskrivs en kvalificerande begränsning, såsom att det skall föreligga särskilda skäl. Dessa bestämmelser i sektorslagarna skall ses mot bakgrunden av att osäkerhet råder i fråga om ett förvaltningsbeslut omedelbart blir verkställbart när uttryckliga författningsbestämmelser saknas.² Har ett tillsynsorgan funnit att det föreligger skäl för ett beslut om ingripande föreligger vanligtvis ett behov av att ett sådant beslut genast blir gällande, dvs. att den objektsansvarige har att följa beslutet, även om denne avser att få beslutet överprövat. Det kan gälla t.ex. vid en återkallelse av ett tillstånd eller beslut om att förbjuda en verksamhet att fortsätta. Ett beslut om anmärkning är i sig ett milt ingripande avseende en inte alltför allvarlig överträdelse och behöver således inte göras till föremål för en omedelbar verkställighet, varför det kan utgöra ett exempel på när det kan vara lämpligt att avstå från att särskilt förordna att beslutet gäller omedelbart. Ett annat exempel är om rättsfrågan är svårbedömd och en överprövning därför bör avvaktas, eller ifall

² Se om denna fråga Hellners s. 340 f och Håkan Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 22 upplagan 2003, s.128 f.

verkställigheten skulle bli irreparabel och göra ett överklagande meningslöst.

Även föreläggande under tillsynsförfarandet kan behöva bli gällande omedelbar så att inte utredningen förhalas genom ett överklagande.

Denna lag träder i kraft den ...

Kommittédirektiv



Tydligare och effektivare statlig tillsyn

Dir.
2000:62

Beslut vid regeringssammanträde den 21 september 2000.

Sammanfattning av uppdraget

En utredare tillkallas 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.

Utredaren skall belysa

- tillsynens syfte, inriktning och omfattning samt hur avvägningar sker mot andra styrinstrument,
- tillsynsbegreppets innebörd och tillsynens reglering,
- internationaliseringens effekter på tillsynen,
- tillsynens organisation,
- tillsynsmyndigheternas samspel med medborgaren och med tillsynsobjekten,
- praxis och verksamhetsutveckling i tillsynen samt
- redovisning, uppföljning och utvärdering av den statliga tillsynen.

Arbetet skall bedrivas i två etapper. I den första delen av uppdraget skall utredaren bl.a. kartlägga den statliga tillsynen samt de problem som förekommer. I den andra delen av uppdraget skall utredaren lämna förslag till hur den statliga tillsynen kan göras tydligare och effektivare. Regeringen avser att lämna tilläggsdirektiv för den andra delen av uppdraget.

Bakgrund

Den statliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter riksdag och regering beslutat. Den bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati.

Medborgarna skall genom tillsynen vara förvissade om att deras intressen tas till vara.

Ett stort antal statliga myndigheter utövar tillsyn som sammantaget omfattar många olika samhällsområden. Delegeringen av offentliga åtaganden till lokal nivå, drift av offentlig verksamhet i privaträttslig form och avregleringar av många marknader samt Sveriges EU-medlemskap har inneburit ökade och förändrade krav på tillsynen.

Flera utredningar har visat att tillsynen är svag på många områden. Det kan t.ex. vara en följd av att riksdag och regering inte har gett verksamheten de nödvändiga förutsättningarna i form av tydligt författningsstöd. I många fall har myndigheterna brustit genom att inte ge tillsynen tillräckligt hög prioritet.

Begreppet tillsyn är oklart. Det ger dålig vägledning om vad en tillsynsuppgift innebär, såväl för medborgaren som den som har till uppgift att utföra tillsynen eller är föremål för den. Oklarheten förstärks av att tillsynsarbetet i praktiken utförs mycket olika inom olika områden samt av att riksdag och regering inte använt entydiga begrepp i sina försök att konkretisera dess innehåll.

Regeringen har i prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarens tjänst gjort bedömningen att den statliga tillsynen av myndigheter, kommuner och företag bör ses över i syfte att göra den mer ändamålsenlig. Tillsynen bör också ges en tydligare innebörd. Regeringen redovisade i propositionen att man avsåg att återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av den statliga tillsynsverksamheten.

Den statliga tillsynen bidrar till kontroll och styrning genom att inhämta information om och påverka utvecklingen på de områden där den utövas i syfte att stärka efterlevnaden av reglerna på området. Informationen från myndigheternas tillsyn ingår som underlag för återrapporteringen om måluppfyllelsen till regering och till riksdag. Informationen blir också tillgänglig för allmänheten så att den kan spridas genom medier etc. Men i första hand är syftet att tillsynsobjekten skall kontrolleras och styras så att deras

verksamhet överensstämmer med de regler och mål som riksdag och regering beslutat om.

En styrning och kontroll av grundläggande slag utövas av folket i val till riksdag, kommuner och landsting. Riksdagen har tre särskilda kontrollorgan till sitt förfogande. Konstitutionsutskottet (KU) granskar statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Justitieombudsmannen (JO) utövar tillsyn över hur lagar och andra bestämmelser tillämpas i den offentliga verksamheten. Riksdagens revisorer (RR) har till uppgift att granska den statliga verksamheten. Regeringen kontrollerar sin förvaltning genom revision utförd av Riksrevisionsverket (RRV). Justitiekanslern (JK) granskar hur myndigheterna lever upp till sina åligganden mot allmänheten. Förutom att delta i allmänna val svarar medborgarna för en kontroll genom att överklaga myndighetsbeslut. Denna möjlighet har stärkts genom en generell regel att beslut av förvaltningsmyndigheter får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om något annat inte är särskilt föreskrivet. Medierna står för ytterligare en viktig kontrollfunktion.

Kontroll är nödvändig för rättssäkerheten och för att demokratin skall fungera. Den förebygger risken för att medborgare blir felaktigt behandlade av myndigheterna, att företag konkurrerar på olika villkor etc.

Olika former av efterhandskontroll blir viktigare i takt med att decentraliseringen inom och från staten ökar. Staten behöver genomföra kontroller – där vissa former av tillsyn kan vara ett inslag – för att verifiera att de valda åtgärderna för att nå målen ger avsedd effekt eller för att motivera att nya åtgärder vidtas så att utvecklingen kan styras på rätt väg.

Förvaltningspolitiska kommissionen konstaterade (SOU 1997:157) att den förvaltningspolitiska utvecklingen, där renodling av statlig verksamhet utgör ett väsentligt inslag, har lett till en förändrad roll för åtskilliga myndigheter. Ansvaret för verkställigheten av de politiska besluten har förskjutits nedåt i förvaltningen, inte minst till lokal och regional nivå. Andra sektorer har avreglerats med bolagiseringar av statliga organ som följd. Inom statsförvaltningen har tillsynens relativa betydelse ökat när den statliga verksamheten renodlas och statliga åtaganden omprövas inom olika politikområden. Finansinspektionen, Post- och telestyrelsen, Statens skolverk, Höskoleverket, Arbetarskyddsstyrelsen och Socialstyrelsen är några myndigheter med viktiga tillsynsuppgifter. Här har även EU-medlemskapet bidragit till utvecklingen. Anpass-

ningen till och tillämpningen av EG-rätten har gjort att flera myndigheter som exempelvis Konkurrensverket och Statens jordbruksverk har fått ett ökat inslag av tillsyn och regelkontroll.

Även många myndigheter som i första hand ägnar sig åt andra uppgifter utövar tillsyn. Enligt en uppgift från år 1994 användes begreppet tillsyn i olika former i de över 2500 författningar som då ingick i SFS. I dag utgör tillsyn en väsentlig del av statsförvaltningens verksamhet.

Tillsyn som begrepp

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
- Tillståndsprovning
- 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 avvärjas är inslaget av inspektioner och sanktioner ofta större. I kommunal verksamhet finns det utöver en ren laglighetsprovning 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 övergripande ansvar för den nationella politikens genom-

förande 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.

Problembilden

Flera problem i den statliga tillsynen har visat sig vara av mer generell karaktär. Förvaltningspolitiska kommissionen, RRV, ESO, Riksdagens revisorer samt Statskontoret och, på produktsäkerhetsområdet, SWEDAC, har uppmärksammat bl.a. de oklarheter och svaga punkter som utvecklas nedan. Dessa problem gäller inte alla tillsynsmyndigheter men är exempel på brister som förekommer i så stor utsträckning att de behöver åtgärdas.

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.

En klar och tydlig lagstiftning är grundläggande för en väl fungerande tillsyn. Reglerna måste vara enkla och begripliga och informationen om dem måste vara lättillgänglig. Så är inte alltid fallet och det innebär att förutsättningarna för tillsynen försvåras. På flera områden ger inte föreskrifterna tydligt besked om var tillsynsansvaret ligger och vad det innebär. Användningen av ramlagstiftning och strävan att decentralisera verksamhet till kommunerna har ställt den statliga tillsynen inför delvis nya förutsättningar. Det har i hög grad överlåtits till de centrala tillsynsmyndigheterna att ge ut bindande föreskrifter eller allmänna råd. Principiellt skall myndigheternas tolkning av lagar och förordningar överensstämma med beslutsfattarnas avsikter. Preciseringen skall ske på professionell grund och bygga på myndighetens sakkunskap. Tillsynsmyndigheterna befinner sig dock ofta i en förhandlings-situation gentemot de verksamheter som skall granskas. En viktig fråga är därför om eller i vilken utsträckning myndigheterna förmår driva en självständig linje och vilken hänsyn de tvingas ta till intressenterna på området.

Ibland saknas det samstämmighet i de åtgärder som tillsynsmyndigheter på olika områden kan tillämpa. Likartade överträdelser inom olika områden möts därför av olika sanktioner.

Resursfördelningen mellan olika tillsynsområden saknar många gånger grund i en bedömning av risken för överträdelser av reglerna eller väsentligheten av att åtgärder vidtas mot sådana överträdelser.

Regering och riksdag har på många områden skapat organisationer för tillsyn som är komplexa och svåröverskådliga. Tillsynen inom ett och samma verksamhetsområde kan ibland utövas av flera myndigheter med överlappande eller motstridiga uppdrag. Samordningen mellan berörda tillsynsmyndigheter kan ha brister i fråga om arbetsformer och metoder för tillsynen, vilket kan medföra olägenheter för tillsynsobjekten. Till detta kommer en ibland oklar ansvarsfördelning mellan central, regional och lokal myndighetsnivå. Ett tungt ansvar faller såväl på de centrala myndigheterna som på länsstyrelserna att sträva efter en tydlig organisation och ansvarsfördelning.

Inom flera tillsynsmyndigheter kan man se att inspektioner och kontroller ges betydligt mindre resurser än information, rådgivning, utvecklingsinsatser etc. Inspektörer kan prioritera lätta inspektioner för att slippa konfrontationer med tillsynsobjekten. Tillsynen blir enbart reaktiv – myndigheten utövar kontroll endast som ett led i behandlingen av en anmälan – om inte resurser avdelas för egeninitierade åtgärder. Ett mer aktivt och systematiskt förfaringssätt ger bättre förutsättningar att agera förebyggande. Valet av kontrollmetoder sker ofta enligt gamla mönster eftersom det inte finns kunskap om hur en effektiv kontroll bör vara uppbyggd. Det saknas på många håll ett genomtänkt förhållningssätt till t.ex. företags och kommuners egentillsyn.

Det finns ofta ett otydligt eller svagt samband mellan tillsyn och tillsynsmyndighetens tillgång till sanktioner då tillsynsobjektet inte uppfyller de ställda kraven. Ett inslag i denna problembild är att tillgängliga sanktioner ibland inte är avpassade till eventuella brister i tillsynsobjektens verksamhet.

Det är mot denna bakgrund motiverat 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. Tillsynen måste vara anpassad till olika verksamhetsområden, genomföras utan att rätts-säkerheten hotas och ge en god service till medborgarna.

Uppdraget

Första delen av uppdraget

Utredaren skall i en första fas kartlägga den statliga tillsynen samt de problem som förekommer. Utredaren skall bl.a. utnyttja det material som finns i betänkandet från Avregleringsutredningen (SOU 1998:105) samt rapporter från RRV, Riksdagens revisorer och ESO. Utredaren har rätt att begära in det material från Statskontoret och tillsynsmyndigheterna som bedöms nödvändigt för uppdragets genomförande. Underlaget skall vara så brett att det blir möjligt att uttala sig om den statliga tillsynen i allmänhet – ge en typologi för tillsynen, beskriva de generella problemens karaktär och omfattning – samt belysa om det finns särskilda problem inom väsentliga samhällsområden såsom utbildning, vård, omsorg, arbetsmiljö och miljöskydd. Detta arbete skall ligga till grund för utredarens förslag till inriktning av arbetet i en andra fas med syfte att finna åtgärder som stärker tillsynen.

Utredaren bör belysa utvecklingen av den svenska tillsynsfunktionen i ett internationellt perspektiv. Därvid bör särskilt utvecklingen inom EU-länderna uppmärksammas.

Denna första del av arbetet skall också ge underlag för diskussionen om den statliga tillsynen. Utredaren bör ge en helhetsbild av de tillsynsfrågor som är aktuella. Inte minst är det viktigt för att ur det perspektivet kunna bedöma om det finns obalanser inom staten vad gäller fördelningen av resurserna för tillsyn och hur de i så fall bör omfördelas. En närliggande fråga är hur resurserna för tillsyn skall vägas mot andra åtgärder som myndigheterna vidtar i syfte att uppnå de mål som riksdag och regering har lagt fast.

Följande frågor bör belysas i kartläggningen.

Tillsynens syfte, inriktning och omfattning

Tillsynen är ett av flera sätt för staten att se till att den kan fullgöra sin samhällsstyrande funktion och bör avgränsas från t.ex. uppföljning och utvärdering. Valet av åtgärd är komplicerat och måste bygga på noggranna överväganden av många slag. Det kan t.ex. gälla vilka potentiella effekter på olika områden, som tillsynen har och hur riskfylld och väsentlig den verksamhet är, som är föremål för tillsyn.

- När är tillsyn en lämplig åtgärd för regering och riksdag för att uppnå ett politiskt mål och hur kan den avgränsas från andra åtgärder?
- Hur bör offentlig tillsyn betraktas i förhållande till civilrättsliga regleringar om verksamhetsansvar, skadestånd och försäkringslösningar?
- Går det att identifiera en rationell och över tiden konsekvent modell för hur statsmakterna definierar tillsynsuppdragen för tillsynsmyndigheterna, inkl. exempelvis möjligheten att vidta sanktioner?
- Hur förhåller sig dagens resursfördelning i tillsynsverksamheten till väsentlighet och risk?
- Gör man i den statliga tillsynen skillnad mellan tillsynsområdenas karaktär, t.ex. tillsyn över kommuner och landsting å ena sidan och andra tillsynsobjekt å andra sidan?
- Vilka begränsningar i tillsynens omfattning innebär det att förvaltningsmyndigheterna enligt 11 kap. 7 § regeringsformen är självständiga i fråga om bl.a. rättstillämpning i enskilda fall?

Tillsynsbegreppets innebörd och tillsynens reglering

Begreppet tillsyn förekommer som tidigare konstaterats i ett mycket stort antal författningar. Tillsynsbegreppets innebörd är vid och i det enskilda fallet många gånger otydlig. Det har hävdats att tillsyn endast bör avse kontrollåtgärder genomförda med stöd av lag som medger sanktioner. Andra menar att tillsyn måste innebära en vidare arsenal av åtgärder. Hur åtgärderna kombineras bör avgöras av vad som kan hindra att ett politiskt mål uppnås eller att en föreskrift följs.

- Finns det otydligheter i myndigheternas tillsynsuppdrag, vilka är i så fall dessa och vad får de för konsekvenser?
- Vad krävs för att en myndighets tillsynsansvar skall bli tydligt reglerat?
- Går det att kategorisera olika typer av tillsyn?
- Är det möjligt med en mer enhetlig definition av begreppet tillsyn?

Internationaliseringens effekter på tillsynen

Sverige har anslutit sig till flera internationella konventioner som ställer krav på tillsyn och tillståndsgivning i fråga om inriktning och omfattning, organisation och metoder. Genom EU-medlemskapet har nya krav tillkommit. Regelverket för den inre marknaden innebär ökade krav på kontroll av varor och tjänster på marknaden men kan också innebära restriktioner för tillsynen i andra hänseenden.

- Vilka effekter på tillsynen har internationaliseringen och i synnerhet EU-medlemskapet fått? Vilka områden har berörts av detta?

Tillsynens organisation

En del av de åtgärder som i dag ryms inom begreppet tillsyn har formen av myndighetsutövning. Ansvar för dessa åtgärder samordnas i vissa fall av en central myndighet medan det operativa tillsynsansvaret ligger på länsstyrelser eller kommuner. Regeringsformen tillåter även att myndighetsutövning med stöd av lag delegeras till privaträttsliga subjekt, vilket också förekommer. Egentillsyn som fullgörs av den verksamhetsansvarige själv är ett alltmer använt alternativ eller komplement till myndighetstillsyn. Myndighetens tillsyn riktas då mot de system för egentillsyn som den verksamhetsansvarige har organiserat.

- På vilket sätt har olika centrala tillsynsmyndigheter utformat sin samordningsfunktion i förhållande till länsstyrelser och kommuner?
- Vilka rollkonflikter finns inom tillsynsmyndigheterna och hur har de hanterats?
- På vilka grunder och i vilken utsträckning kan det motiveras att lagreglerad tillsyn bedrivs av andra än statliga myndigheter?
- Vilka samband finns mellan statlig tillsyn och egentillsyn och hur samverkar tillsynsformerna?
- Hur kan tillsynen kvalitetssäkras för att garantera rättsenliga beslut?

Tillsynsmyndigheternas samspel med medborgaren

Regler är många gånger avsedda att skydda den enskildes rättigheter eller att skapa säkerhet och trygghet för allmänheten genom att begränsa friheten för den enskilde. Den tillsyn som utövas med anledning av regleringen har ett starkt intresse för medborgaren. En svag tillsyn kan leda till att medborgarens omedelbara intressen inte tillvaratas.

- Hur agerar olika tillsynsorgan i relation till medborgaren, t.ex. genom att dra nytta av deras engagemang i de verksamheter som är föremål för tillsyn?

Tillsynsmyndigheternas samspel med tillsynsobjekten

Enligt verksförordningen (1995:1322) skall tillsynsmyndigheten se till att kostnaderna för inhämtande av uppgifter och utövande av tillsyn begränsas. Som en följd härav skall endast nödvändiga uppgifter behöva lämnas. Uppgifterna skall bara behöva lämnas en gång och på ett så enkelt sätt som möjligt. Inspektioner skall inte ta mer tid och vara mer resurskrävande för tillsynsobjektet än vad som är nödvändigt med hänsyn till tillsynsuppgiften. Tillsynsorgan med uppdrag inom närliggande verksamhetsområden skall samverka. På så sätt kan uppgiftslämnandet minimeras och tillsynen stärkas.

- Hur arbetar tillsynsorganen för att ge tillsynsobjekten en fullgod information, stöd och ett korrekt bemötande?
- Hur utnyttjas tillsynsobjektens medverkan i tillsynen?
- Hur utnyttjas egentillsyn med kvalitetssäkringssystem på olika områden?
- Samverkar de tillsynsorgan som har uppdrag inom närliggande områden i tillräcklig utsträckning?
- På vilka grunder sätts avgifter för tillsyn? Hur stora är skillnaderna och vilka konsekvenser får olikheterna i avgiftssättningen?

Praxis och verksamhetsutveckling i tillsynen

Det har under de senaste decennierna på vissa områden utvecklats en delvis ny inriktning där tillsynen kommit att bli mer rådgivande och stödjande än kontrollerande. Studier har visat att de sanktioner som myndigheter har möjlighet att tillgripa när tillsynsmyndighetens förelägganden etc. inte efterföljs används sparsamt. En ökad användning av effektivare tillsynsmetoder kan dock iakttas på vissa områden. Att praxis varierar kan bero på att förutsättningarna naturligt skiljer sig från område till område. Det bör ändå prövas om en större enhetlighet är att föredra. Tillsynsmyndigheterna har en skyldighet att utnyttja sina resurser på bästa sätt inom givna ramar. Ständig verksamhetsutveckling är därför nödvändig för att tillsynen skall vara effektiv.

- På vilka grunder kan det avgöras vilken inriktning tillsynen på ett visst område bör ha?
- Står möjligheterna till sanktioner på olika områden i rimlig proportion till den kontrollerade verksamhetens angelägenhet och risk?
- Är det möjligt att utveckla sanktionssystemen så att de kan fungera bättre?
- Hur sker utvecklingen av tillsynsmetoder på olika områden? Förekommer det utbyte av erfarenheter mellan olika sektorer?
- Kan system med sanktioner fås att samverka med ett system som också är rådgivande?
- Hur har verksamhetens art kommit att påverka tillsynens utformning?

Redovisning, uppföljning och utvärdering av statens tillsyn

Riksdagen behöver, som en integrerad del av den samlade återrapportering som riksdagen får om verksamhet och måluppfyllelse inom de olika politikområdena, få kunskap om hur den statliga tillsynen utövas och utvecklas. Det är därför viktigt att regeringen följer upp och utvärderar tillsynen så att åtgärder för att öka effektiviteten i den verksamhet som är föremål för tillsyn kan vidtas löpande.

- Hur följs olika system för tillsyn upp, hur utvärderas de och hur rapporteras deras effektivitet till regeringen?

- Hur rapporterar regeringen till riksdagen om tillsynen som ett instrument för samhällsstyrning och om resultatet av tillsynsmyndigheternas verksamhet?
- På vilket sätt följer regeringen upp resultaten av tillsynen, t.ex. i mål- och resultatdialogen?

Den andra delen av uppdraget

Utredaren skall på grundval av sin genomgång och analys av den statliga tillsynsverksamheten i den andra delen av uppdraget lämna förslag till hur den kan göras tydligare och effektivare. För denna andra del av uppdraget avser regeringen lämna tilläggsdirektiv i samband med att den första delen av uppdraget redovisas. Utredaren skall därför fortlöpande informera Justitiedepartementet om hur uppdraget fortskrider så att beslutet om tilläggsdirektiv medger ett effektivt utredningsarbete utan onödiga avbrott.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa den första delen av sitt arbete i ett betänkande till regeringen senast den 1 oktober 2001. Tidpunkten för redovisning av den andra delen av uppdraget beslutas i tilläggsdirektiv.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen (Ju 2000:06) om tydligare och effektivare statlig tillsyn (Tillsynsutredningen) **Dir. 2002:84**

Beslut vid regeringssammanträde den 19 juni 2002.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 21 september 2000 att tillkalla en utredare med uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument. Samtidigt beslutade regeringen om direktiv för utredningens arbete (dir. 2000:62). Enligt direktiven skall utredningens arbete bedrivas i två etapper: en första kartläggande och probleminventerande del och en andra del i vilken utredaren skall lämna förslag till hur den statliga tillsynen kan göras tydligare och effektivare. För den andra delen avser regeringen lämna tilläggsdirektiv.

Utredningen, vilken antagit namnet Tillsynsutredningen, har i februari år 2002 lämnat delbetänkandet (SOU 2002:14) Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag. Betänkandet har varit föremål för en bred remissbehandling.

Uppdraget

I avvaktan på att regeringen fattar beslut om de aviserade tilläggsdirektiven för utredningens andra del skall utredaren medverka till att sprida och utbyta erfarenheterna från sitt arbete i form av seminarier och informationsmöten huvudsakligen i samarbete med berörda tillsynsmyndigheter.

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. En viktig del av reformpaketet syftar till att lägga ut verksamheter från kommissionen till olika förvaltningsorgan inom EU och/eller medlemsstaternas förvaltningar, den s.k. utläggningspolitiken. Kommissionen har i sammanhanget aviserat att man under år 2002 avser att lägga fram ett förslag om reglerande av tillsynsmyndigheter.

Redovisning av uppdraget

Enligt direktiven för utredningens arbete skall tidpunkten för redovisning av den andra delen av uppdraget beslutas i tilläggsdirektiv. Utredaren skall i detta sammanhang lämna en redovisning av det nu aktuella uppdraget.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till utredningen om tydligare
och effektivare statlig tillsyn (Ju 2000:06)**

**Dir.
2003:70**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 maj 2003.

Sammanfattning av uppdraget

Tillsynsutredningen skall i sitt fortsatta arbete göra en fördjupad analys av grunderna och motiven för en särskild lag om statlig tillsyn. I denna del av uppdraget ingår även att analysera möjligheterna till tydligare och mer effektiva sanktioner i samband med tillsynen. Om övervägande skäl talar för en ny lag skall utredaren lämna ett lagförslag. Bedömer utredaren att det finns alternativa åtgärder som i stort ger samma effekter som en lag skall förslag till sådana åtgärder lämnas.

Utredaren skall lämna förslag om hur samverkan och samordning mellan tillsynsmyndigheter kan utvecklas vidare.

Utredaren skall analysera den statliga tillsynsverksamhetens finansiering och de olikheter i fråga om finansiell styrning som råder. Utredaren skall lämna förslag till principer för hur tillsynsverksamheten bör finansieras.

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.

Utredaren skall vidare bidra till att utveckla Regeringskansliets arbete med att reglera och styra formerna för de statliga myndigheternas tillsynsverksamhet. Detta skall ske med utgångspunkt från den modell för en tydligare statlig tillsyn som utredningen redovisat i sitt delbetänkande. Resultatet av denna del av uppdraget skall redovisas i form av en handledning.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 21 september 2000 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 (dir. 2000:62). Utredningens arbete skall enligt direktiven bedrivas i två etapper. För uppdragets andra del aviserade regeringen att den kommer att lämna tilläggsdirektiv.

Utredaren har antagit namnet Tillsynsutredningen.

Utredaren överlämnade i februari 2002 delbetänkandet (SOU 2002:14) Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag. Betänkandet har under våren 2002 varit föremål för en bred remissbehandling.

Den 19 juni 2002 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2002:84) enligt vilka utredaren i avvaktan på nu föreliggande direktiv skall medverka till att sprida och utbyta erfarenheter från sitt arbete. Utredaren skall även fortsätta sin insamling och bearbetning av material om den statliga tillsynsverksamheten, särskilt i fråga om utvecklingen inom EU och dess institutioner.

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 skall Statskontorets arbete i den del som avser den svenska statliga tillsynen ske i nära samarbete med Tillsynsutredningen.

En tydligare statlig tillsyn

Utredaren har i delbetänkandet (SOU 2002:14) redovisat en bred översikt av den statliga tillsynen. Redovisningarna bygger dels på en heltäckande inventering av lagar om statlig tillsyn, tillsynsorgan och tillsynsobjekt, dels ett stort antal exempel vilka illustrerar ett antal organisatoriska och praktiska perspektiv på dagens tillsyn. Utredaren menar i sin analys att den statliga tillsynen bör avgränsas till att avse i lag angivna uppdrag till offentliga organ att granska för medborgarna särskilt angelägna förhållanden och vid behov verka för rättelse.

Utredaren presenterar ett antal konkreta åtgärder genom vilka en ökad tydlighet och effektivitet kan åstadkommas i den statliga tillsynen. Till dessa åtgärder hör frågan om att tydliggöra den statliga tillsynen genom en ny lag och en fördjupad prövning av den principiella frågan av om kommunerna även i framtiden bör bedriva statlig tillsyn.

Till grund för regleringen av den statliga tillsynen ligger drygt 200 lagar inom den offentliga rättens område. I vissa avseenden, t.ex. om tillsynsmyndighetens rätt till information om och tillträde till tillsynsobjekten samt frågor om hur tillsynsmyndigheternas beslut kan överklagas, har dessa lagar ett likartat innehåll. Ett uttryck för en tydligare statlig tillsyn skulle kunna vara i form av en särskild lag. En sådan lag skulle kunna precisera begreppet statlig tillsyn och reglera bl.a. tillsynsmyndighetens rätt till information och handräckning samt möjligheterna till sanktioner och överklaganden av beslut i tillsynsärenden. Därmed skulle såväl större enhetlighet som förenklingar i lagstiftningen kunna uppnås.

Grunderna för ett tillsynsuppdrag beslutas av riksdagen genom lag. Den närmare utformningen av uppdraget kan förutom av riksdagen, beslutas av regeringen eller av en myndighet, om regeringen har delegerat uppgiften till denna. För att ett tillsynsuppdrag skall vara tydligt bestämt måste det finnas ställningstaganden och bestämmningar från statsmakternas sida i en rad avseenden. Detta gäller bl.a. behoven av tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheter inom ett och samma tillsynsområde respektive i förhållande till myndigheter inom näraliggande tillsynsområden, tillsynsuppdragens rättsliga grund och tillsynsverksamhetens finansiering.

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.

Kommunal tillsyn på statens uppdrag

Kommunerna ansvarar för den statliga tillsynen inom flera viktiga samhällsområden bl.a. vad gäller miljö samt viss verksamhet inom livsmedels-, skol- och socialtjänstområdena. Motiven för att låta kommunerna ansvara för tillsynen inom dessa områden är tillsynsobjektens antal och geografiska spridning. Områdenas koppling till kommunernas övergripande ansvar för samhällsplanering och sociala förhållanden underlättar samordning av olika former av insatser. En ökad och samlad kompetens och kunskap om olika regelverk m.m. inom den kommunala förvaltningen stärker även den kommunala tillsynsverksamheten och ger mervärden i form av närhet och lokalkännedom. Kommunerna bestämmer själva hur och i vilken omfattning tillsynen skall bedrivas.

Vissa centrala statliga myndigheter har riktat kritik mot kommunerna för att dessa brister i sin tillsyn, t.ex. i utarbetande av tillsynsplaner samt i fråga om resurser och organisation för tillsynsverksamheten. I synnerhet de mindre kommunernas resurser och kompetens anses ofta vara otillräckliga. Det finns också vissa risker för jävsituationer och annan otillbörlig påverkan i den kommunala tillsynen.

De regelverk som styr de statliga tillsynsverksamheterna är med få undantag entydiga och ger därmed endast begränsat utrymme för lokala politiska bedömningar. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om det kommunala ansvaret för vissa statliga tillsynsverksamheter innebär något demokratiskt mervärde.

Det finns således både praktiska och principiella frågor kring det ändamålsenliga i att kommunerna bedriver tillsyn på statens uppdrag. Det av Tillsynsutredningen förespråkade snävare tillsynsbegreppet gör möjligheterna för lokala variationer i tillsynens utövande mindre än i dag. Detta påverkar också frågan om den statliga tillsynens huvudmannaskap och kräver en fördjupad analys. En väsentlig fråga att analysera är effekterna av en överföring av tillsynsuppgifter från den kommunala nivån till länsstyrelserna.

Utredningsuppdraget

Den andra fasen av Tillsynsutredningens arbete skall särskilt inriktas på följande frågor.

Lag om statlig tillsyn

Utredaren skall göra en fördjupad prövning av motiven för en särskild lag om statlig tillsyn. En utgångspunkt för detta arbete är att en lag om statlig tillsyn skulle vara till gagn för en tydligare tillsynsverksamhet. En sådan lag skulle ha som främsta syfte att för tillsynsobjekt och medborgare göra tillsynsverksamheten tydligare och enhetligare. Genom att sammanföra grundläggande bestämmelser vilka är av betydelse för all statlig tillsyn i en särskild lag skulle en stor del av dagens delvis disparata regler, vilka styr formerna för den statliga tillsynen, ges en mer enhetlig utformning.

I denna del av uppdraget ingår att analysera möjligheterna och lämna förslag till tydligare och mer effektiva sanktioner i samband med den statliga tillsynen.

Utredaren skall i detta sammanhang även lämna förslag om hur samverkan och samordning mellan tillsynsmyndigheter kan utvecklas vidare bl.a. i form av åtgärder för en tydligare ansvarsfördelning mellan tillsynsmyndigheter inom ett och samma eller närliggande verksamhetsområden. Samverkan och samordning är av betydelse inte minst för mindre tillsynsobjekt vilka är föremål för tillsyn av mer än ett tillsynsorgan.

Om utredaren bedömer att det finns övervägande skäl att förorda en särskild lag, skall han lämna ett lagförslag. Bedömer utredaren att det finns alternativa åtgärder som i stort ger samma effekter som en lag skall förslag till sådana åtgärder lämnas.

Finansiering

Utredaren skall 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.

Kommunernas roll i den statliga tillsynen

Utredaren skall analysera för- och nackdelar med att kommunerna bedriver tillsyn på statens uppdrag. Denna analys skall grundas på kravet på nationell likvärdighet och det snävare och striktare tillsynsbegrepp som utredaren redogjort för i sitt delbetänkande. Utredaren skall redovisa de effekter, bl.a. ur ett medborgarperspektiv, som skulle uppstå om de kommunala tillsynsuppgifterna eller delar av dem fördes över till länsstyrelserna och lämna förslag till en framtida organisering.

Handledning för tydligare tillsynsuppdrag

Med utgångspunkt från den analysmodell för tydligare tillsynsuppdrag som utredaren redovisat i sitt delbetänkande skall utredaren bidra till Regeringskansliets arbete med att reglera och styra formerna för den statliga tillsynen. Denna del av uppdraget skall resultera i en handledning för utformning av tillsynsuppdrag, styrning och uppföljning av statliga myndigheters tillsynsverksamhet.

Metod- och kompetensutveckling

Ett fastare samarbete mellan statliga tillsynsmyndigheter i frågor om utveckling av kompetens och metoder (under arbetsnamnet "tillsynsakademi") håller på att etableras. Utredaren skall medverka i detta arbete.

Samråd m.m.

Utredaren skall samråda med Ansvarsutredningen (dir. 2003:10).

Utredaren skall under sitt arbete ha löpande kontakter med Ekonomistyrningsverket (ESV). Utredaren skall också löpande samråda med andra kommittéer och särskilda utredare i vilkas uppdrag det ingår frågor som berör statlig tillsyn samt med tillsynsmyndigheter i arbete.

Vidare skall utredaren, vad gäller förslagets konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning (NNR).

Utredaren skall 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.

Om utredaren i någon del föreslår organisatoriska eller andra förändringar med budgetära och/eller ekonomiska konsekvenser skall även förslag till finansiering lämnas.

Tidsplan och arbetsformer

Utredaren har rätt att från de statliga tillsynsmyndigheterna begära in nödvändigt material. Efter samråd med Statskontoret kan utredaren begära Statskontorets biträde i arbetet.

Tillsynsutredningen skall redovisa resultaten av sitt arbete senast den 15 september 2004.

(Finansdepartementet)

Författningar som omnämns i betänkandet

A

- Alkohollag (1994:1738)
- Lag (1998:150) om allmän kameraövervakning
- Lag (1971:850) om anledning av gränsälvöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland
- Lag (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument
- Lag (1982:636) om anordnande av visst automatspel
- Lag (1993:1614) om Antarktis
- Lag (1997:239) om Arbetslöshetskassor
- Arbetsmiljölagen (1977:1160)
- Lag (2000:192) om Allmänna pensionsfonden (AP-fonder)
- Arbetsmiljuförordning (1977:1166)
- Lag (2000:211) med instruktion för Arbetsmiljöverket

B, C, D, E

- Lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse
- Lag (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket
- Brottsbalken (1962:700)
- Lag (1975:88) om bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer
- Lag (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol
- Lag (1974:191) om bevakningsföretag
- Bilskrottningslag (1975:343)
- Bisjukdomslag (1974:211)
- Lag (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor
- Djurskyddslag (1988:534)
- Djurskyddsförordning (1988:539)
- Lag (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter
- Lag (1994:1709) EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken
- Lag (2003:113) om elcertifikat
- Ellagen (1997:857)
- Lag (1957:601) om elektriska starkströmsanläggningar

F

Fartygssäkerhetslag (1988:49)
Fartygssäkerhetsförordning (1988:594)
Fastighetsmäklarlag (1995:400)
Förvaltningslag (1986:223)
Författningssamlingsförordningen(1976:725)
Lag (1985:295) om foder
Fordonslag (2002:574)
Lag (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder
Lag (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning

G, H, I, J

Lag (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten
Förordning (1998:415) med instruktion för Statens jordbruksverk
Insiderstrafflag (2000:1086)
Jaktlagen (1987:259)
Jämställdhetslag (1991:433)
Järnvägslag (2004:519)
Lag (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg

K

Kasinolag (1999:355)
Kommunallag(1991:900)
Lag (1966:314) om Kontinentalsockeln
Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.
Lag (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer
Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

L

Livsmedelslag (1971:511)
Livsmedelsförordning (1971:807)
Lotterilag (1994:1000)
Förordning (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsyn m.m.

M, N, O,

Miljöbalk (1998:808)
Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken
Förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Lag (1992:1514) om måttenheter, mätningar och mätdon
Förordning (1998:950) om miljöstraffavgift

P, Q, R

Plan- och bygglag (1987:10)
Postlag (1993:1684)
Produktsäkerhetslag (1988:1604)
Radio- och TV-lagen (1996:844)
Lag (2001:883) om revisorer
Rättegångsbalken (1942:740)

S

Skollag (1985:1100)
Lag (2003:778) om skydd mot olyckor
Socialtjänstlag (2001:453)
Strålskyddslag (1988:220)

T, U, V

Tobakslag (1993:581)
Lag (1982:821) om transport av farligt gods
Förordning (1994:2029) om tekniska regler
Lag (2004:656) om utsläpp av koldioxid
Lag (1972:262) om understödsföreningar
Lag (1990:712) om undersökning av olyckor
Lag (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden
Lag (1998:293) om utländska försäkringsgivares verksamhet i Sverige
Utsädeslag (1976:298)
Utsökningsbalk (1981:774)
Verksförordningen (1995:1322)
Lag (1985:206) om viten

X, Y, Z, Å, Ä, Ö

Lag (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område
Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor
Lag (1998:1707) om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner

Författning /=alternativ till återkallelse D=disciplinärt	Åter- kallelse	Varning	Erinran	Före- läggande	Förbud	Vite	Rättelse (i vissa fall på objekt- ansvariges bekostnad)	Sanktions- avgift	Straff
---	-------------------	---------	---------	-------------------	--------	------	---	----------------------	--------

B									
Lag (2004:297) om bank- och finansrörelse ¹	X	X	X	X	X	X		X	
Lag (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket	X	XD	XD						X
Lag (1975:588) med bemyndigande att meddela föreskrifter om auktorisation och godkännande av översättare och tolkar – saknas									
Förordning (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare	X								X
Lag (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer									X ²
Lag (1975:74) med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter för trädgårdsnäringsen				X		X			X
Lag (1994:791) med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter på energiområdet	X ³								X ³
Lag (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol	X							X	X
Lag (1974:191) om bevakningsföretag	X			X		X			X
Bilskrotningslag (1975:343)				X	X	X			X
Lag (1998:492) om biluthyrning	X	/x							X
Bisjukdomslag (1974:211)				X		X			X
Lag (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.	X ⁴								
Bostadsförvaltningslag (1977:792)									
Lag (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor	X			X	X	X	X		X
Lag (1971:1204) om byggnadstillstånd m.m.					X	X			X
Lag (1992:543) om börs- och clearingverksamhet	X	/X		X		X			
C, D									
Containerlag (1980:152)				X					X
Lag (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.		XD							
Djurskyddslag (1988:534)	X			X	X	X	X		X

Författning /=alternativ till återkallelse D=disciplinärt	Åter- kallelse	Varning	Erinran	Före- läggande	Förbud	Vite	Rättelse (i vissa fall på objekt- ansvariges bekostnad)	Sanktions- avgift	Straff
---	-------------------	---------	---------	-------------------	--------	------	---	----------------------	--------

E									
Lag (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter				X	X	X			X
Lag (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken				X	X	X			X
Lag (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter				X	X	X			X
Lag (1994:1708) om EG:s förordningar om strukturstöd och om stöd till utveckling av landsbygden – saknas									
Lag (1992:1684) om EG-gödselmedel				X	X	X			X
Elberedskapslag (1997:288)				X	X	X			X
Lag (1992:1512) om elektromagnetisk kompatibilitet				X	X	X			X
Ellagen (1997:857)	X			X	X	X			X
Lag (1997:867) om energieffektivitetskrav för elektriska kylskåp och frysar				X	X	X			
Epizootilag (1999:657)				X	X	X			X
F									
Fartygssäkerhetslag (1988:49)				X	X	X	X		X
Fastighetsmäklarlag (1995:400)	X	/X							X
Lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse	X	/X	X	X	X	X	X	X	
Fiskelag (1993:787)	X	/X		X	X	X	X	X	X
Lag (1919:426) om lottning i allmän flottled				X			X		X
Lag (1985:295) om foder				X	X	X	X		X
Fordonslag (2002:574)	X			X					X
Lag (1994:1596) om frivillig miljöstyrning och miljörevision ⁶									
Lag (1999:877) om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter	X								X
Lag (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder						X			
Lag (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning						X			

Författning /=alternativ till återkallelse D=disciplinärt	Åter- kallelse	Varning	Erinran	Före- läggande	Förbud	Vite	Rättelse (i vissa fall på objekt- ansvariges bekostnad)	Sanktions- avgift	Straff
Lag (2000:981) om fördelning av socialavgifter – saknas									
Lag (1989:508) om försäkringsmäklare	X	/X							
Försäkringsrörelselag (1982:713)	X		X	X					X
Lag (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse	X								
Lag (1985:635) om försörjningsberedskap på naturgasområdet				X		X		X	X
Föräldrabalk 16 kap. (1949:381)				X		X ⁷			
G, H									
Lag (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram									X
Lag (1971:850) med anledning av gränsälvöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland									X
Lag (1999:271) om handel med begagnade varor				X		X			X
Lag (1991:980) om handel med finansiella instrument				X	X	X	X		
Lag (1996:1152) om handel med läkemedel m.m.	X								X
Lag (1999:779) om handel med ädelmetallarbeten				X	X	X			
Lag (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik – saknas									
Lag (1966:742) om hotell- och pensionatsrörelse	X								X
Högskolelagen (1992:1434) ⁸									
I, J									
Lag (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. – saknas									
Lag (1993:931) om individuellt pensionssparande ⁹									
Inkassolag (1974:182)	X								X
Insiderstrafflag (2000:1086)									X
Lag (2000:140) om inspektioner enligt internationella avtal om förhindrande av spridning av kärnvapen – saknas									
Lag (1997:192) om internationell adoptionsförmedling	X								
Lag (1999:158) om investerarskydd ¹⁰				X	X				

Författning /=alternativ till återkallelse D=disciplinärt	Åter- kallelse	Varning	Erinran	Före- läggande	Förbud	Vite	Rättelse (i vissa fall på objekt- ansvariges bekostnad)	Sanktions- avgift	Straff
Lag (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering ¹⁵									
Lag (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen	X								X
Lag(2001:499) om omskärelse av pojkar	X								X
P, Q									
Pantbankslag (1995:1000)	X	/X		X	X	X			
Lag (1992:1326) om personlig skyddsutrustning för privat bruk									X
Personuppgiftslagen (1998:204)			X		X	X			X
Plan- och bygglag (1987:10)				X	X	X		X	
Postlag (1993:1684)				X		X			
Produktsäkerhetslag (2004:451)				X	X	X		X	
Lag (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg	X								
Lag (1992:1683) om provtagning på djur m.m.				X	X	X	X		X
R									
Lag (2000:121) om radio- och teleterminalutrustning				X	X	X			X
Radio- och TV-lagen (1996:844)	X			X	X	X		X	X
Lag (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg ¹⁶									
Revisorslag (2001:883)	X	XD	X					X	X
Lag (1982:963) om rymdverksamhet	X								X
Rättegångsbalk (1942:740) 8 kap. Om advokater		XD	XD ¹⁷		X			X	
Lag (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning ¹⁸									
S									
Sjölagen (1994:1009)									X
Lag (1994:1776) om skatt på energi – saknas									
Skogsvårdslag (1979:429)				X	X	X	X		X
Skollag (1985:1100)	X			X		X			X
Lag (1995:1336) om skydd för beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel m.m.				X	X	X			

Författning /=alternativ till återkallelse D=disciplinärt	Åter- kallelse	Varning	Erinran	Före- läggande	Förbud	Vite	Rättelse (i vissa fall på objekt- ansvariges bekostnad)	Sanktions- avgift	Straff
Lag (1970:299) om skydd mot flyghavre				X		X	X		X
Lag (2003:778) om skydd mot olyckor				X	X	X	X		X
Lag (1976:157) om skyldighet för arbetsgivare att anmäla ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen									X
Lag (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap				X		X			X
Smittskyddslag (2004:168) ¹⁹									
Socialtjänstlag (2001:453) ²⁰				X	X				X
Sparbankslag (1987:619)									
Lag (1998:31) om standarder för sändning av TV-signaler				X		X			
Stiftelselag (1994:1220)				X	X	X			
Lag (1979:749) om Stockholms fondbörs				X	X	X	X		X
Strålskyddslag (1988:220)	X			X	X	X	X		X
Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	X							X	X
Lag (1998:1591) om Svenska kyrkan									
Lag (1980:1097) om Svenska skeppshypotekskassan				X	X				
Lag (1994:759) om Sveriges allmänna hypoteksbank									
Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon				X	X	X			X
Lag (1988:1385) om Sveriges riksbank									
Lag (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden	X	X							
Lag (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg	X			X	X	X			X
Säkerhetsskyddslag (1996:627)									
Lag (1998:814) om särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning				X	X	X			X

Författning /=alternativ till återkallelse D=disciplinärt	Åter- kallelse	Varning	Erinran	Före- läggande	Förbud	Vite	Rättelse (i vissa fall på objekt- ansvariges bekostnad)	Sanktions- avgift	Straff
Lag (1996:18) om vissa säkerhets- och miljökrav på fritidsbåtar	X			X	X	X			
Förordning (1990:195) om vård av statens konst ²⁵									
Lag (1985:620) om vissa torvfyndigheter				X	X	X	X		X
Väglag (1971:948)									X
Lag (2004:46) om investeringsfonder	X	/X		X	X	X	X		
Lag (1991:981) om värdepappersrörelse	X	/X		X	X	X	X		
Växtskyddslagen (1972:318)									X (+F)
X, Y, Å, Ä och Ö									
Lag (1979:357) om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg	X								X
Yrkestrafiklag (1998:490)	X	/X							X
Lag (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område		XD	XD						
Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469) 7 kap. ²⁴									X
Zoonoslag (1999:658)				X	X	X	X		X
Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor				X	X	X	X		
Lag (1998:1707) om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner				X	X	X			X
Lag (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning						X			
Lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg				X	X	X		X	X
Ärvedabalken 18 kap. (1958:637)				X		X			
Mätningsskuggörelse (1974:339) – saknas									
Förordningar (1994:2029) om tekniska regler – saknas									

¹Tillsynsmyndigheten kan besluta att underlåta att ingripa.

²Vid krigs- eller krisförhållanden.

³Se förordning 1994:795.

⁴Återbetalningsskyldighet föreligger i vissa situationer.

⁵Därutöver löneavdrag och extratjänst.

⁶Art 13 talar om överträdelse.

⁷16 kap. 13 § föräldrabalken.

⁸Kan dra in möjligheten utfärda examen.

⁹7 kap. 2 § hänvisar till lagen om värdepappersrörelse – 6 kap. 2, 7, 9–10 och 12 §§ samt i 7 kap. 1 § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse skall tillämpas även i fråga om pensionssparrörelse.

¹⁰I vissa fall underrätta Finansinspektionen.

¹¹Från webbplatsen 041007: "Om däremot tillsynen är missnöjd med hur ett visst ärende handläggs kan man hos domstol begära att förvaltaren skall avsättas."

¹²Hänvisar till marknadsföringslagen.

¹³Vites- och straffbestämmelserna i förordningen.

¹⁴"...anmälan om förhållandet till åklagaren."

¹⁵Hänvisar till annan lag.

¹⁶Hänvisar till skollagen.

¹⁷Det finns även en möjlighet att göra ett uttalande 8 kap. 7 § rättegångsbalken.

¹⁸Se 12–18 §§.

¹⁹Hänvisar till 6 kap. lagen om yrkesverksamma inom hälso- och sjukvården.

²⁰Möjlighet till ingripande avser enbart vissa kategorier av institutioner.

²¹Ett faktiskt avvisande från platsen.

²²Hänvisar till arbetsmiljölagen.

²³Hänvisar till fartygssäkerhetslagen.

²⁴Hänvisar till tryckfrihetslagen.

²⁵Anmälan till regeringen.