



En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn. I skrivelsen redovisar regeringen generella bedömningar av hur en tillsynsreglering bör vara utformad.

Utskottet välkomnar skrivelsen och anser att den kan utgöra ett stöd och en vägledning för det fortsatta arbetet med att se över sektorslagar och deras tillsynsbestämmelser. Den kan också vara en utgångspunkt när regler för tillsyn på nya områden utformas. Utskottet anser att tillsynen bör bli tydligare och mer enhetlig och bygga på ett enhetligt tillsynsbegrepp.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Utskottets överväganden	5
Skrivelsen om en tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	19
Skrivelsen	19

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Skrivelsen om en tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn

Riksdagen lägger skrivelse 2009/10:79 till handlingarna.

Stockholm den 2 mars 2010

På finansutskottets vägnar

Stefan Attefall

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Thomas Östros (s), Bertil Kjellberg (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Roger Tiefensee (c), Nina Lundström (fp), Peder Wachtmeister (m), Agneta Gille (s), Göran Pettersson (m), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Emma Henriksson (kd), Jörgen Hellman (s), Mikael Damberg (s) och Mats Pertoft (mp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rätts-säker och effektiv tillsyn.

Bakgrund

Den förvaltningspolitiska kommissionen föreslog i sitt slutbetänkande I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten (SOU 1997:57) att den statliga tillsynen skulle ses över. Även den dåvarande regeringen bedömde i propositionen Statlig förvaltning i medborgarens tjänst (prop. 1997/98:136) att den statliga tillsynen borde ses över.

År 2000 tillkallades en särskild utredare (dir. 2002:62) för att utreda hur den statliga tillsynen kunde göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre skulle bidra till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut. Utredningen, som antog namnet Tillsynsutredningen, redovisade denna del av sitt uppdrag i delbetänkandet Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2002:14). Delbetänkandet har remissbehandlats.

Enligt en andra del av uppdraget (dir. 2003:70) skulle utredaren lämna förslag till hur den statliga tillsynen kunde göras tydligare och effektivare. Denna del av uppdraget redovisades i slutbetänkandet Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100). Betänkandet har remissbehandlats.

En del av Tillsynsutredningens uppdrag var att analysera för- och nackdelar med att kommunerna bedriver tillsyn på statens uppdrag. Frågor kring uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna ingick även i den parlamentariska utredning som hade tillkallats 2003 (dir. 2003:10) och som antagit namnet Ansvarskommittén. Kommittén slutredovisade sitt uppdrag i betänkandet Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10). Betänkandet har remissbehandlats.

Utskottets överväganden

Skrivelsen om en tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Tillsynens omfattning

Allmänt

I skrivelsen anförts att den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bl.a. riksdagen och regeringen har beslutat. Den bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället, såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati.

Fler än 230 lagar reglerar tillsynen inom olika sektorer av samhället. Lagar av detta slag kallas i skrivelsen sektorslagar. Vissa av dessa sektorer är väldigt breda, och vissa av sektorslagarna har ett sådant nära samband att de kan sägas reglera samma tillsynsområde, t.ex. finansmarknaden eller hälso- och sjukvården.

Fler än 90 statliga myndigheter inklusive länsstyrelserna har tillsynsuppgifter. Till detta kommer landets 290 kommuner. Det stora flertalet av myndigheterna med tillsynsuppgifter har även andra uppgifter men kallas i skrivelsen trots detta tillsynsmyndigheter. Även ett antal privaträttsliga organisationer utövar tillsyn, t.ex. Sveriges Advokatsamfund och AB Svensk Bilprovning. Vidare utövar särskilt förordnade fysiska personer tillsyn, t.ex. naturvårdsvakter. Ett samlingsnamn för alla myndigheter, organisationer och personer som utför tillsyn är tillsynsorgan.

Tillsyn riktas vanligen mot ett föremål, en anläggning, en verksamhet eller en typ av vara, i skrivelsen kallade tillsynsobjekt. Den som ansvarar för och har möjlighet att råda över tillsynsobjektet kallas i skrivelsen för objektsansvarig.

Generell kritik mot tillsyn

I skrivelsen anförts att flera utredningar och förvaltningsmyndigheter, bl.a. Förvaltningspolitiska kommissionen, Riksrevisionsverket, Riksdagens revisorer, Statskontoret, Riksrevisionen och Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, har pekat på problem med tillsynen.

Enligt skrivelsen har det lyfts fram att begreppet tillsyn är oklart och att det ger dålig vägledning om vad en tillsynsuppgift innebär, såväl för medborgaren som för den som har till uppgift att utföra tillsynen eller är föremål för den. Det finns inom vissa områden ett otydligt eller svagt sam-

band mellan tillsynen och tillsynsorganens tillgång till sanktioner då tillsynsobjektet inte uppfyller de ställda kraven. Vidare anför i skrivelsen att det i direktiven till Tillsynsutredningen konstaterades att ansvarsförhållandena för tillsynen är komplexa och svåröverskådliga.

Riksrevisionen har i ett antal av sina årliga rapporter pekat på generella problem med den statliga tillsynen. I den årliga rapporten 2005 (RiR 2005:13) noterade Riksrevisionen att de centrala myndigheter som granskats inte hade följt upp och utvärderat hur tillsynen fungerade och var organiserad. I den årliga rapporten 2006 (RiR 2006:18) konstaterade Riksrevisionen avsevärda brister i den statliga tillsynen och ansåg att den borde stärkas. I den årliga rapporten 2007 (RiR 2007:14) anförde Riksrevisionen att det i ett stort antal granskningar av statliga myndigheters tillsyn över framför allt kommunal verksamhet hade konstaterats att tillsynen inte fungerade tillfredsställande.

Kontinuerliga förändringar i tillsynen

I skrivelsen anförts att tillsynsbestämmelserna i lagstiftningen ändras kontinuerligt. Sedan Tillsynsutredningen tillkallades har förslag till sektorsvisa förändringar utretts, beretts och genomförts, såväl av den materiella regleringen som av organiseringen av tillsynen. På vissa områden har regleringen sin grund i EU-rätten.

En mer enhetlig tillsyn

En alltför differentierad tillsyn innebär risker

Enligt skrivelsen behövs en större enhetlighet, tydlighet och rättssäkerhet i den offentliga tillsynen. Den offentliga tillsynen har utvecklats parallellt inom de många områden där tillsyn utförs. Olika lagstiftning, definitioner, synsätt, praxis och förhållningssätt har vuxit fram inom respektive område.

I vissa fall kan de stora variationerna i tillsynens utformning och tillämpning vara en tillgång. Tillsynsinstrumentet kan användas flexibelt med stor möjlighet till anpassning till förhållandena i det särskilda fallet. Samtidigt kan detta leda till att tillsynsinstrumentet blir svårtillämpat och otydligt. Bristen på en gemensam utveckling av tillsynen har lett till att regler, ingripandemöjligheter, metoder m.m. som har fungerat väl inom ett tillsynsområde inte har fått spridning till andra områden.

En alltför differentierad tillsyn medför enligt skrivelsen risker ur ett demokratiskt perspektiv, eftersom tillsynen inom många områden är ett av de viktigaste instrumenten för att säkerställa att demokratiskt fattade beslut genomförs på ett avsett och likvärdigt sätt. Det kan även finnas risker för rättssäkerheten. För tillsynsorgan kan det uppstå osäkerhet om i vilken utsträckning de är skyldiga att ingripa. Tillsynsobjekten kan lämnas i ovisshet om vilka krav de egentligen är skyldiga att uppfylla i samband med tillsyn. Tillsynens effektivitet kan bli lidande av för stora variationer eftersom otydliga styrsystem gör tillsynsorganen osäkra i sina uppdrag.

En allmän tillsynslag är inte lämplig

Tillsynsutredningen analyserade innehållet i sektorslagarna om tillsyn och tog fram sådana grundläggande bestämmelser som enligt utredningen kunde generaliseras i en allmän tillsynslag. En fullständig enhetlighet för alla områden var dock inte möjlig, bl.a. på grund av internationella avtal och EU-rätten. Det skulle därför enligt utredningens förslag i respektive sektorslag anges vilka bestämmelser i en generell tillsynslag som skulle tillämpas. Utredningens förslag har enligt skrivelsen en lagteknisk utformning som är ovanlig inom svensk rätt. Det normala tillvägagångssättet är att lagar är tillämpliga om inget annat uttryckligen anges i någon annan lagstiftning.

Enligt vad som anförs i skrivelsen är det inte lämpligt att införa en generell tillsynslag eftersom det finns motiverade behov av särregleringar för flera områden.

Generella bedömningar med möjlighet till avsteg

Även om det inte är lämpligt att införa en generell tillsynslag talar enligt skrivelsen riskerna med en alltför differentierad tillsyn för att skapa en större enhetlighet bland tillsynsregleringarna. En grundläggande del i detta är att göra begreppet tillsyn tydligare och mer enhetligt. Det bör finnas en gemensam utgångspunkt när nya bestämmelser om tillsyn inom nya områden utformas för att erfarenheter från andra områden ska kunna tas till vara.

Det anges att skrivelse 2009/10:79 är avsedd att utgöra ett stöd och en vägledning för det fortsatta arbetet med att se över sektorslagar och deras tillsynsbestämmelser. Detta arbete kommer att pågå under en lång tid. Att i en samlad process under kort tid se över de mer än 230 lagar som i dag reglerar tillsynen bedömer regeringen inte som möjligt. Skrivelsen ska också vara en utgångspunkt när regler för tillsyn för nya områden utformas.

Att göra avsteg från de generella bedömningarna i skrivelsen kan enligt regeringen i vissa fall leda till minskad tydlighet och enhetlighet, men inom vissa områden kan det ändå finnas skäl att göra avsteg om det leder till en mer ändamålsenlig tillsyn inom ett specifikt område. Det går inte att bortse från att många tillsynsområden har väsentligt olika förutsättningar. Ett skäl att göra avsteg kan vara Sveriges skyldigheter enligt EU-rätten eller enligt internationella konventioner. Det finns vidare skillnader i t.ex. antalet tillsynsobjekt.

En annan förutsättning som skiljer sig åt mellan olika tillsynsområden är vilka som bedriver den tillsynspliktiga verksamheten. Inom ett område kan den tillsynspliktiga verksamheten bedrivas mestadels av företag; inom andra områden kan enskilda privatpersoner eller offentliga institutioner dominera. Detta kan bl.a. påverka vilka sanktioner som är lämpliga och mest effektiva. Inom vissa områden utövas tillsynen mot fysiska objekt, t.ex. livsmedelslokaler, medan den inom andra områden omfattar mer svårgreppbar verksamhet, t.ex. försäkringsverksamhet. Detta kan bl.a. påverka vilka befogenheter tillsynsorganen behöver.

Konsekvenser av förslag måste alltid utredas. Detta gör enligt skrivelsen att även om en omfattande tillsyn kan vara viktig för att få genomslag för ett regelverk måste man i bedömningen väga effektiviteten mot de krav som ställs på exempelvis enskilda näringsidkare. Vid utformning eller översyn av regelverk för tillsyn är det även väsentligt att överväga andra styrinstrument för att uppnå målen. Det är enligt regeringen inte alltid som tillsyn är den mest lämpliga eller effektiva formen för samhällsstyrning.

Dagens tillsynsbegrepp är mångtydigt

Enligt regeringen är tillsynsbegreppet i dag oprecist, och användningen av begreppet skiljer sig mellan olika samhällsområden. Inom vissa områden finns fastslagna definitioner, medan innebörden av begreppet inom andra områden grundar sig på traditioner och praxis.

Tillsynens beståndsdelar

Begreppet tillsyn bör enligt regeringen främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om ett tillsynsobjekt uppfyller olika krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och som vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Tillsyn är en självständig granskning

Enligt regeringen bör tillsyn utföras av ett organ som är självständigt från den verksamhet som tillsynen riktas mot. Detta garanterar trovärdigheten i tillsynen. I de fall då det bedöms att det finns skäl för att statliga myndigheter eller kommuner ska ansvara för både drift och tillsyn av en verksamhet bör självständigheten garanteras genom en tydlig åtskillnad av ansvaret för driften och tillsynen inom organisationen.

I sitt förslag till definition av tillsyn använde sig Tillsynsutredningen av begreppet "oberoende granskning". Detta begrepp kan dock enligt regeringen ställa alltför höga krav på åtskillnad mellan verksamhet och granskare, vilket konstaterades i samband med bildandet av Riksrevisionen (prop. 2001/02:190 s. 55).

Tillsyn utgår främst från bindande föreskrifter

Vilka former av bindande rättsakter som finns inom olika tillsynsområden varierar. Inom vissa områden finns endast lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Inom andra områden finns internationella konventioner och EU-rättsakter.

Regeringen anser att en utgångspunkt bör vara att tillsynen ska avse efterlevnaden av bindande föreskrifter. Regeringen anser att det är viktigt att upprätthålla en tydlig skiljelinje mellan allmänna råd och bindande föreskrifter. Tillsynsutredningen menade att det inte entydigt kan läggas fast att allmänna råd inte skulle kunna ha ett avgörande inflytande vid en till-

synsprövning. Enligt regeringen kan de allmänna råden tjäna som vägledning för hur de bindande föreskrifterna ska tolkas eller tillämpas. Allmänna råd och nationella bedömningar, t.ex. av den typ som finns inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten, kan också enligt regeringen utgöra grund för tillsyn, exempelvis i de fall tillsynen utgår från ramlagstiftning eller regler som är av mer målskaraktär. Det är dock viktigt att det vid denna tillsyn tydligt framgår att det endast är fråga om rekommendationer från tillsynsorganets sida.

Vissa branschnormer har i praktiken fått en författningsliknande status. Ett exempel är de normer som preciserar ”god redovisningssed” som används i bl.a. revisorslagen (2001:883) och aktiebolagslagen (2005:551). Normer av detta slag bör enligt regeringen kunna ligga till grund för tillsyn.

Regeringen anser att dokument som nationella handlingsplaner, nationella mål som inte är reglerade i författning, avtal mellan parter, politiska uttalanden eller liknande inte bör kunna utgöra grund för tillsyn.

Verksamhet vid sidan av tillsynen

Ett viktigt skäl att precisera tillsynsbegreppet är enligt regeringen att en tydlig definition gör det enklare att skilja granskande verksamhet från främjande verksamhet. Tillsyn som sker enbart på grundval av bindande regler kan resultera i beslut om åtgärder. Dessa beslut har ofta sådana rättsverkningar för enskilda att de bör kunna överklagas. Det bör fortfarande vara möjligt – om det bedöms lämpligt – för ett tillsynsorgan att i anslutning till tillsyn utföra uppföljning, utvärdering eller liknande på grundval av icke bindande regler. Vid upptäckta brister bör dock myndigheten i sådana fall inte ha möjlighet att vidta tvingande åtgärder.

När det strikt avgränsade tillsynsbegreppet används i en sektorslag hindrar det enligt regeringen inte att tillsynsmyndigheter även i fortsättningen kan ha till uppgift att arbeta främjande och förebyggande för att effektivt uppnå lagstiftningens mål.

Det anges i skrivelsen att det i allmänhet inte är lämpligt att tillsynsmyndigheten uppträder som konsult och ger råd om hur tillsynsobjekten ska agera i specifika ärenden. Det kan t.ex. uppstå svårigheter om tillsynsmyndigheten tidigare lämnat mycket precisa råd i ärenden som sedan blir föremål för tillsyn.

Närliggande begrepp

En tydligare och mer avgränsad användning av begreppet tillsyn för enligt regeringen med sig att även innebörden av kringliggande begrepp kan behöva klarläggas. Tillsyn bör vara synonymt med det som i dag inom vissa områden kallas ”operativ tillsyn”. En statlig myndighets stöd, uppföljning, samordning m.m. av andra tillsynsorgan bör kallas tillsynsvägledning. Begrepp som ”central tillsyn”, ”regional tillsyn” och ”lokal tillsyn” bör inte användas.

Finansiering

Val av finansieringsform

Regeringen anser att tillsyn i normalfallet ska finansieras genom avgifter. Finansieringen bör utformas på ett sådant sätt att både objektsansvariga och tillsynsorgan ges incitament att agera kostnadsmedvetet samt att utveckla en betryggande intern kontroll och styrning. Vid avgiftsfinansiering med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål belastar kostnaderna för tillsyn till fullo de objektsansvariga. Detta medför enligt regeringen att kostnaderna för tillsynsinsatsen tydliggörs för tillsynsorganen och därmed medför incitament till en mer kostnadseffektiv granskning. Ett ytterligare motiv för en avgiftsfinansierad tillsyn är att skatteuttaget kan begränsas. Dessutom kan enligt regeringen ett uttag av avgifter medföra en möjlighet att påverka en viss marknad eller beteendet hos vissa tillsynsobjekt. För vissa verksamheter kan det dock vara mer lämpligt att låta tillsynen finansieras via skatter än genom avgifter. Det kan exempelvis vara fallet då kostnaderna för de objektsansvariga eller för tillsynsorganen att administrera ett avgiftsuttag bedöms som höga i relation till avgiften.

Det anges i skrivelsen att det är grundläggande inom de områden där avgiftsfinansiering i någon form ska användas att regeringen eller den myndighet regeringen beslutar bemyndigas att föreskriva om avgifter för tillsyn.

Full kostnadstäckning

Tillsynsavgifter bör enligt regeringen ha full kostnadstäckning som mål. Vilka kostnader som bör ingå i kostnadsunderlaget skiljer sig mellan olika tillsynsområden, men kostnaderna bör ha uppkommit genom tillsynsverksamheten. Till dessa hör de administrativa kostnader som kan hänföras till tillsynsverksamheten. I kostnadsunderlaget för tillsynsavgifterna bör inte ingå extraordinära insatser från tillsynsorganen riktade mot objektsansvariga som inte har följt gällande regler. Övriga objektsansvariga ska enligt regeringen inte behöva finansiera exempelvis återbesök hos misskötta verksamheter.

Tydlig motprestation

En offentligrättslig avgift måste motsvaras av en tydlig motprestation, annars är det inte en avgift utan en skatt.

Kravet på en tydlig motprestation innebär enligt regeringen inte nödvändigtvis att tillsynsbesök behöver göras på plats. Tillsynsorganets riskprioritering kan göra det möjligt att för vissa tillsynsobjekt eller under vissa år ersätta besök med andra tillsynsåtgärder. Inom vissa områden sker tillsyn t.ex. genom systemtillsyn då de objektsansvariga redovisar sina program för egenkontroll. Detta bör fortfarande kunna betraktas som en tillsynsåtgärd om kontrollen medför en viss kostnad för tillsynsorganet. Vid avgifts-

finansierad tillsyn är det av vikt att tillsynsobjektens förmåga eller villighet att betala avgifter till tillsynsorganen aldrig tillåts styra tillsynens inriktning och omfattning.

I skrivelsen anförts att regeringen har angett till riksdagen att huvudprincipen är att statliga myndigheters intäkter ska redovisas mot inkomsttitel och inte disponeras av myndigheten (prop. 1991/92:100 bilaga 1 s. 53). Även statliga myndigheters intäkter av tillsynsavgifter omfattas enligt regeringen av denna huvudprincip, men det kan finnas skäl att göra undantag från principen.

Ersättning till objektsansvariga

Det anges i skrivelsen att det kan förekomma situationer där den objektsansvarige bör ha rätt till ersättning för kostnader som denne åsamkas vid tillsynen, och regeringen bör därför bemyndigas att meddela särskilda föreskrifter om ersättning till den objektsansvarige om särskilda omständigheter motiverar detta.

Särskilt om kommuners tillsynsavgifter

Tillsynsutredningen uppskattade att de kommunala myndigheternas totala tillsynsverksamheter till mellan 25 och 35 % finansieras genom avgifter. Det finns betydande skillnader mellan olika kommuner när det gäller tillsynens finansiering.

Regeringen anser att en större enhetlighet beträffande de kommunala avgifternas konstruktion och storlek bör eftersträvas. De nämnda principerna för avgifternas utformning bör även gälla för finansiering av den tillsyn som utförs av kommunerna. Till skillnad mot huvudregeln för statliga myndigheter disponerar kommunerna de avgifter de tar ut.

För närvarande innehåller vanligen inte bemyndigandena i sektorslagarna någon närmare reglering av kommunernas avgiftsuttag. Varje enskild kommun beslutar om de ekonomiska målen och utformningen av avgifterna för sin tillsyn. Enligt kommunallagens allmänna principer får dock inte avgiftsintäkterna vara högre än vad som svarar mot kommunens kostnader för den tjänst som tillhandahålls (självkostnaden). Vid utformningen av avgifterna måste kommunen även beakta den s.k. likställighetsprincipen som innebär att en kommun ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

En ökad tydlighet och förutsägbarhet gentemot tillsynsobjekt om hur tillsynen ska finansieras kräver enligt regeringen en viss ökad styrning av kommunala tillsynsavgifter. Det är rimligt att öka transparensen när det gäller kommunernas avgifter och att minska de största skillnaderna. Dock bör enligt regeringen avgifterna fastställas av varje kommun utifrån de lokala förhållandena och i enlighet med det kommunala självstyret. Den statliga styrningen av de kommunala tillsynsavgifterna bör följaktligen som huvudprincip inte gå så långt som till att fastställa taxor.

Samordning av tillsyn

Samordning av tillsynen minskar störningar och motstridigheter

I skrivelsen anges att samordning mellan tillsynsorgan är viktig, framför allt för att tillsynen ska vara effektiv, men även för att den tillsynspliktiga verksamheten inte ska störas mer än nödvändigt. Kontakter med och besök av tillsynsorgan är en del av de administrativa krav som åläggs många verksamheter. Särskilt betungande är detta för små och mindre näringsidkare. För att underlätta för tillsynsobjekten bör tillsynsorganen samverka, utan att för den skull sänka ambitionsnivån för tillsynen. En god samordning mellan olika tillsynsorgan förebygger situationer då en objektsansvarig blir föremål för tillsyn från flera håll med så korta tidsintervall att det uppfattas som störande för verksamheten. Inlämningen av uppgifter kan minskas genom att samma uppgifter inte behöver lämnas till flera tillsynsorgan. Samtidigt får inte förtroendet rubbas för att uppgifter som lämnas till den offentliga förvaltningen används korrekt. En generell reglering av informationsutbyte mellan tillsynsorgan skulle enligt regeringen riskera att minska förtroendet, då detta skulle öka risken för att även uppgifter som inte är direkt nödvändiga för tillsynen utbyttes. Regeringen bedömer därför att någon generell reglering inte bör införas. Ett utökat informationsutbyte bör dock främjas med beaktande av föreskrifter om sekretess och behandling av personuppgifter.

Komplex organisation av tillsyn behöver samordnas

I skrivelsen anges att en generell kritik som har riktats mot tillsynsverksamheten är att den är dåligt samordnad och att ansvaret för tillsyn inom vissa områden är oklart på grund av komplexa organisationer. I regelverken bör enligt regeringen finnas en tydlig uppgiftsfördelning mellan de inblandade organen inom ett tillsynsområde, dvs. de som utövar tillsyn enligt samma eller närliggande regelverk. En tydlig organisation bör dock kompletteras med att något organ ansvarar för samordningen av tillsynen. Denna funktion kan benämnas tillsynsvägledning och bör bestå av utvärdering, uppföljning och samordning av tillsynsverksamheten samt stöd och råd till tillsynsorganen.

Enligt regeringen bör en myndighet med tillsynsvägledning framför allt finnas inom områden där inte enbart rikstäckande statliga myndigheter utför tillsynen, utan där även länsstyrelser, kommuner och/eller enskilda tillsynsorgan har tillsynsuppgifter. Det är främst då som organisationen kan riskera att bli så komplex att löpande samordning behövs för att inte ansvarsförhållandena ska bli oklara. Samordningen inom ett tillsynsområde bör så långt som möjligt ske informellt genom kontakter och ömsesidigt samarbete mellan tillsynsorganen. Regeringen delar utredningens bedömning att en utökad samordning av tillsyn även bör inrymma en möjlighet för den samordnande myndigheten att vid behov utfärda föreskrifter om tillsyn.

Tillsynsplaner

I skrivelsen anges att den statliga samordnande myndigheten inom ett tillsynsområde genom föreskriftsrätt bör kunna styra att tillsynsorgan upprättar tillsynsplaner.

Tillsynsvägledning för kommuner och enskilda organ

I skrivelsen anges att ansvaret för samordning inom ett tillsynsområde i tillämpliga fall även bör inrymma uppgiften att följa och utfärda föreskrifter om den tillsyn som utövas av kommuner och enskilda organ. I samordningsansvaret bör ingå befogenheten att besluta om ingripanden om en kommun eller ett enskilt tillsynsorgan missköter sitt tillsynsuppdrag.

Kommunernas roll i tillsynen

Fortsatt kommunalt ansvar

Regeringen bedömer att kommunerna även i fortsättningen bör kunna ges ansvar för att utöva tillsyn. Kommunernas ansvar för att utöva tillsyn regleras i lag. I särskilda fall bör enskilda kommuner kunna tilldelas avgränsade tillsynsuppgifter genom överlåtelse från statliga tillsynsmyndigheter.

Kommunal tillsyn har förtjänster, men också brister

I skrivelsen anges att Sveriges 290 kommuner i dag utövar tillsyn inom samhällsområden som miljö-, hälso- och strålskydd, folkhälsa, livsmedel, lotterier och automatspel, byggnadsväsende, räddningstjänst samt förskoleverksamhet. Utöver dessa obligatoriska tillsynsuppgifter, som regleras i lag, förekommer också att avgränsade tillsynsuppgifter på vissa områden kan överlätas från staten till en enskild kommun enligt bestämmelser i vissa lagar. Regeringen anser i likhet med Ansvarskommittén att kommunernas tillsyn är av central betydelse. De områden där kommunerna i dag har ansvar för tillsynen tillhör de som har allra störst vikt i samhället.

I skrivelsen anges att till den kommunala tillsynens starka sidor hör att den kommunala förvaltningen och det kommunala beslutsfattandet finns nära medborgarna och de tillsynspliktiga verksamheterna. En annan fördel är de nära och positiva sambanden mellan tillsynen och annan kommunal verksamhet.

Vidare anförts i skrivelsen att även om den kommunala tillsynen i stort uppvisar förtjänster finns det brister som måste åtgärdas. Vissa av bristerna i dagens kommunala tillsyn har sin grund i den kommunala strukturen som sådan. Majoriteten av landets kommuner är relativt små, och förutsättningarna för att driva tillsyn varierar avsevärt mellan olika kommuner. Flera, främst mindre, kommuner kan ha svårt att rekrytera och behålla kompetent personal för tillsynen. Inom vissa tillsynsområden har regelverket helt eller till stor del sin grund i EU-rätten, vilket kan ställa höga krav på att följa rättsutvecklingen. Att kommunerna ansvarar för ett stort antal

olika samhällsuppgifter leder till att det finns enskilda kommuner inom vilka tillsynens oberoende kan ifrågasättas på grund av jävslänkande situationer.

Förändringar i uppgiftsfördelningen

Regeringen har de senaste åren genomfört förändringar av kommunernas ansvar för tillsyn. Mot bakgrund av vissa återkommande brister i den offentliga djurskyddskontrollen fanns exempelvis ett behov av att bättre kunna styra, samordna och följa upp denna tillsyn. Kommunernas ansvar för den offentliga kontrollen av djurskydd flyttades fr.o.m. den 1 januari 2009 över till länsstyrelserna. Kommunernas ansvar för den löpande tillsynen av enskilt bedriven verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade överförs till Socialstyrelsen fr.o.m. den 1 januari 2010. Enligt skrivelsen hade stora brister i den löpande tillsynen konstaterats, och förhållandet att både länsstyrelser och kommuner har ansvar för tillsynen av tillståndspliktig verksamhet har skapat oklarheter i ansvarsförhållandena.

Vidare anförts i skrivelsen att det i framtiden kan bli aktuellt att inom andra områden flytta över ansvaret för tillsyn från kommunerna till staten. Detta ska då prövas i särskild ordning och med beaktande av sambanden mellan tillsynsverksamheten och annan kommunal verksamhet. Vid sådana avgöranden, och vid ställningstaganden om vilken samhällsnivå som bör ges ansvaret för en ny tillsynsverksamhet, bör det avgörande vara om fördelarna med kommunernas närhet till medborgarna och företagen överväger de möjliga riskerna med att fördela ansvaret för tillsynen på så många aktörer.

Tydligare statlig styrning

Regeringen bedömer att staten bör ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna för att garantera likvärdighet och rättssäkerhet. De statliga samordnande myndigheterna bör inom respektive tillsynsområde genom tillsynsvägledning löpande ge stöd till kommunerna och följa hur kommunerna bedriver sin tillsyn.

Nationell likvärdighet vägs mot självstyre

I skrivelsen anförts att Sverige är en enhetsstat men med långtgående kommunal självstyrelse. En viktig utgångspunkt är att självstyret ska möjliggöra en lokal anpassning av olika verksamheter när det gäller t.ex. prioritering, praktiskt utförande, resurser och finansiering. Tillsynsuppgifterna måste, som alla kommunala uppgifter, vägas mot andra behov och prioriteringar. På många tillsynsområden har kommunerna rätt att välja hur de finansierar sina verksamheter, antingen genom skatt eller genom avgifter.

Vidare anføres i skrivelsen att det är riksdagen som har det yttersta ansvaret inför medborgarna för de offentliga uppgifterna oavsett hur utförandet är fördelat mellan staterna och kommunerna. Tillsynsutredningen fann att den kommunala tillsynen uppvisar variationer i ett antal olika avseenden, både mellan tillsynsområden och mellan olika kommuner. Variationerna mellan kommunerna i utövandet av tillsynen hindrar en likvärdig och rättssäker tillsyn.

I skrivelsen anføres att de krav som EU och EU-rätten ställer på Sverige som medlemsstat när det gäller vissa former av tillsyn har gjort att nationell likvärdighet i utövandet av den kommunala tillsynen har aktualiserats. Men det är enligt skrivelsen inte enbart krav från EU som motiverar en höjd ambition för en enhetlig tillämpning av regler i hela landet. Samtliga lagar och andra bindande regler ska följas oavsett om de har sitt ursprung i internationella åtaganden eller inte. De verksamheter som tillsynen riktas mot ska också kunna vara förvissade om att konkurrensen inte riskerar att snedvridas av tillsyn som varierar stort från en kommun till en annan. Enligt skrivelsen behöver staten ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsmyndigheterna. Den statliga styrningen behöver dock alltid vägas mot den kommunala självstyrelsen. Detta innebär att det även fortsättningsvis ska finnas utrymme för kommunerna att bestämma om t.ex. prioritering, resurser, finansiering och praktiskt utförande av tillsynen.

Vägledning och föreskriftsrätt

I skrivelsen anføres att det är grundläggande att staten ska ge kommunerna stöd för att de ska kunna utöva den tillsyn som de har getts ansvar för. De statliga samordnande myndigheterna bör inom respektive område genom tillsynsvägledning löpande ge stöd till och följa hur kommunerna bedriver sin tillsyn. För att minska icke önskvärda variationer och brister i den kommunala tillsynen bör de statliga samordnande myndigheterna inom sina respektive områden ges möjligheter att utfärda föreskrifter om tillsynen.

Möjligheter för ingripanden vid brister i kommuners tillsyn

Det anføres i skrivelsen att de statliga samordnande myndigheterna löpande bör följa hur enskilda kommuner bedriver sin tillsyn och hur de uppfyller lagstiftningens krav på verksamheten. Vid eventuella missförhållanden hos de kommunala tillsynsorganen bör krav på åtgärder i första hand framföras genom påpekanden. Om en kommun inte följer ett påpekande bör den statliga samordnande myndigheten kunna ingripa mot kommunen genom föreläggande med krav på åtgärder för att avhjälpa bristen. Regeringen instämmer i Tillsynsutredningens bedömning att ekonomiska sanktioner, t.ex. viten, inte bör användas för att rätta till brister i tillsynen hos kommuner.

När kommunerna får nya uppgifter blir den s.k. kommunala finansieringsprincipen tillämplig. Den innebär att kommuner och landsting ska kompenseras för statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Innan man föreslår bemyndiganden för regeringen att utfärda föreskrifter för kommunerna är det därför enligt skrivelsen viktigt att konsekvenserna av att införa föreskriftsrätt analyseras.

Mellankommunal samverkan kring tillsyn

Regeringen anser att kommuner bör ges möjligheter att tillsammans med en eller flera kommuner skapa den mest effektiva organisationen för sin tillsyn. Kommunallagen ger redan i dag möjligheter för kommuner att formalisera sitt samarbete med en eller flera andra kommuner genom t.ex. en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund. En kommun bör enligt skrivelsen ha möjlighet att tillsammans med en eller flera andra kommuner söka effektivast möjliga organisation för sin tillsyn utöver vad som följer av kommunallagens bestämmelser. Det bör därför övervägas att i sektorslagar som ger kommuner ansvar för tillsyn möjliggöra för kommuner att utnyttja varandras personal.

Överklaganden av kommunala tillsynsbeslut

Regeringen anser att kommunala tillsynsbeslut som regel ska överklagas direkt till domstol. Länsstyrelserna bör dock inom vissa områden kunna vara en överklagandeinstans samtidigt som de har en tillsynsvägledande roll.

Ingripanden

Nyanserade sanktioner

I skrivelsen anförs att när en brist konstateras vid tillsyn måste tillsynsorganet ha möjlighet till någon form av ingripande, som ska vara effektivt och tydligt. Ingripanden vid tillsyn har inte enbart ett bestraffande syfte. De ska även ha en framtidsyttande funktion och tillse att regler följs i framtiden. Samtidigt är det viktigt att tillsynsorganen kan ingripa mot regelöverträdelsen där överträdelsen inte går att göra ogjord. Regeringen anser att det går att kombinera dessa syften. Vidare anförs att regeringen, som inte föreslår någon allmän tillsynslag, inte heller föreslår en generell reglering av sanktioner eller en gemensam ingripandekatalog. Ingripandemöjligheterna bör i stället utformas efter de särskilda förutsättningar som finns inom respektive tillsynsområde. De bör utformas så att de skapar större enhetlighet, särskilt inom närliggande tillsynsområden.

I skrivelsen anförs att ett tillsynsorgan bör ha författningsreglerade möjligheter till ingripanden vid mindre allvarliga överträdelser. Om det saknas möjlighet till mildare ingripanden kan detta leda till att inget ingripande sker trots en konstaterad brist, eftersom den som utövar tillsynen inte vill vidta en alltför ingripande åtgärd. En gemensam beteckning på ett sådant lindrigt ingripande kan enligt skrivelsen vara anmärkning.

En tillsynsmyndighet bör ges möjligheten att återkalla tillstånd och liknande förhandsbesked samt att förbjuda en verksamhet som saknar tillstånd. Vidare anføres i skrivelsen att en varning bör kunna utfärdas när det finns skäl att återkalla ett tillstånd eller förbjuda en verksamhet men där det av omständigheterna i det enskilda fallet framgår att det finns skäl att avstå från detta.

Vidare anges i skrivelsen att åtgärdsförelägganden, beslut om rättelse på den enskildes bekostnad och interimistiska beslut bör kunna fattas av tillsynsorganen.

Sanktionsavgifter

I skrivelsen anføres att en sanktionsavgift är en ekonomisk sanktion som vanligen riktar sig mot en konstaterad överträdelse av en författningsbestämmelse. Sanktionsavgifter kan vara repressiva och/eller vinstbegränsande. Sanktionsavgifter anses inte ingå i det straffrättsliga systemet. Sanktionsavgiften bör ses som ett komplement till övriga ingripandemöjligheter och användas för att i enskilda fall kunna nyansera dem. Regeringen anser att sanktionsavgifter endast bör förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse har skett eller inte.

Vite

Att ha möjlighet att hämta in uppgifter från den objektsansvarige är ett viktigt redskap i all slags tillsynsverksamhet. Om den som är uppgiftsskyldig motsätter sig att lämna ut uppgifter bör denne enligt skrivelsen vid vite kunna föreläggas att uppfylla sin skyldighet. Det anføres vidare att uppgiftsskyldigheten i vissa situationer när vite används kan komma i konflikt med grundläggande rättssäkerhetskrav. Ett exempel på detta är rätten att vara passiv som inryms i begreppet rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen. Det kan diskuteras hur och var begränsningen går av tillsynsmyndigheters möjlighet att vid vite förelägga någon att medverka i en utredning som kan leda till straff eller sanktionsavgift. Frågan bör enligt regeringens mening analyseras ytterligare.

Underlåtenhet att ingripa

I skrivelsen anføres att tillsynsorgan bör ha en möjlighet att avstå från att ingripa. Det kan gälla situationer då överträdelsen är ringa eller då den objektsansvarige har vidtagit rättelse.

Tillträdesrätt m.m.

I skrivelsen anføres att ett tillsynsorgan bör ha tillträdesrätt till alla utrymmen som används i den tillsynspliktiga verksamheten. Tillträdesrätten bör endast omfatta bostäder om det är nödvändigt för att tillsynsorganet ska kunna bedriva en effektiv tillsyn. Vidare bör enligt skrivelsen tillsynsmynd-

digheter ha möjlighet att begära biträde från en polismyndighet eller Kronofogdemyndigheten. Vid en klar misstanke om en straffbar överträdelse bör tillsynsorgan vara skyldiga att göra en anmälan till åtal. Slutligen bör tillsynsorgan enligt skrivelsen ha möjlighet att lägga ansvar på den objektsansvarige att utöva egenkontroll av sin verksamhet.

Utskottets ställningstagande

Enligt Riksrevisionens årliga rapport 2007 (RiR 2007:14) visar ett stort antal granskningar av statliga myndigheters tillsyn av framför allt kommunal verksamhet att tillsynen inte fungerar.

Utskottet har i betänkande 2007/08:FiU8 betonat vikten av att regeringen noga beaktar Riksrevisionens iakttagelser på området statlig tillsyn. Utskottet välkomnade också att regeringen avser att presentera grundläggande och tydliga principer för tillsyn i en riktlinjeproposition. Utskottet förutsatte att regeringen i beredningen av den aviserade riktlinjepropositionen utreder organisationen och ansvarsfördelningen för den statliga tillsynen mer generellt.

Mot den bakgrunden välkomnar utskottet regeringens skrivelse med generella bedömningar av hur en tillsynsreglering bör vara utformad. Utskottet anser i likhet med regeringen att skrivelsen kan utgöra ett stöd och en vägledning för det fortsatta arbetet med att se över sektorslagar och deras tillsynsbestämmelser och utgöra en utgångspunkt när regler för tillsyn på nya områden utformas.

Utskottet delar regeringens bedömning att tillsynen bör bli tydligare och mer enhetlig och bygga på ett enhetligt tillsynsbegrepp för att bli mer effektiv och rättssäker. En fullständig enhetlighet för alla tillsynsområden är dock inte möjlig, bl.a. beroende på att internationella avtal och EU-rätten kan påverka tillsynens utformning. Utskottet anser därför i likhet med regeringen att det inte är lämpligt att införa en allmän tillsynslag.

Med det anförda föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.