



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Emma Johansson

Tillsyn som styrmedel - tillsyn över miljöbalken

Examensarbete
20 poäng

Bengt Lundell

Förvaltningsrätt/Miljörätt

Ht 2003

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| SAMMANFATTNING | 1 |
| FÖRKORTNINGAR | 2 |
| 1 INLEDNING | 3 |
| 1.1 Introduktion | 3 |
| 1.2 Syfte, frågeställningar samt avgränsning | 3 |
| 1.3 Metod och material | 4 |
| 1.4 Disposition | 4 |
| 2 TILLSYNENS ROLL SOM STYRMEDEL | 6 |
| 3 TILLSYNSBEGREPP | 11 |
| 3.1 Tillsyn | 11 |
| 3.1.1 Bakgrund | 11 |
| 3.1.2 Tillsynsbegreppet | 13 |
| 3.1.2.1 Tillsyn = granskning eller kontroll av regelefterlevnad | 13 |
| 3.1.2.2 Tillsyn = regelskrivning, tillståndsgivning, inspektion | 15 |
| 3.1.2.3 Tillsyn = främja efterlevnad av normer och regler | 16 |
| 3.1.2.4 Tillsyn = regelefterlevnadskontroll | 16 |
| 3.1.2.5 Tillsyn = granskning | 17 |
| 3.1.2.6 EU | 18 |
| 3.1.3 Dimensioner inom tillsynsbegreppet | 18 |
| 3.2 Tillsyn över miljöbalken | 19 |
| 3.2.1 Bakgrund | 19 |
| 3.2.2 Tillsynsbegreppet | 20 |
| 3.2.2.1 Miljötillsyn = regelkontroll i centrum | 20 |
| 3.2.2.2 Miljötillsyn = oklar definition | 21 |
| 3.2.2.3 Miljötillsyn i Europaparlamentets och rådets rekommendation = kontroll | 22 |
| 3.2.3 Dimensioner inom tillsynsbegreppet | 23 |
| 3.2.3.1 Tillsynsvägledning och operativ tillsyn | 23 |
| 3.2.3.2 Aktiv eller internt initierad tillsyn samt passiv eller externt initierad tillsyn | 23 |
| 3.2.3.3 Förebyggande tillsyn | 23 |
| 3.2.3.4 Systemtillsyn | 24 |
| 3.2.3.5 Samordnad tillsyn | 24 |
| 3.2.3.6 Målstyrd tillsyn | 25 |
| 3.3 Iakttagelser | 26 |
| 4 ANSVARFÖRDELNING VID TILLSYN ÖVER MILJÖBALKEN | 31 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 4.1 | Tillsynsvägledning och operativ tillsyn | 32 |
| 4.1.1 | Tillsynsvägledning | 32 |
| 4.1.2 | Operativ tillsyn | 32 |
| 4.2 | Centrala, regionala och lokala organs roll i tillsynen | 34 |
| 4.2.1 | Central tillsyn | 34 |
| 4.2.2 | Regional tillsyn | 34 |
| 4.2.3 | Lokal tillsyn | 35 |
| 4.3 | Iakttagelser | 38 |
| 5 | GRUNDLÄGGANDE PRINCIPER VID TILLSYN ÖVER MILJÖBALKEN | 41 |
| 5.1 | Legala principer | 41 |
| 5.1.1 | Legalitetsprincipen | 41 |
| 5.1.2 | Objektivitetsprincipen och likhetsprincipen | 42 |
| 5.1.3 | Lojalitetsprincipen, lydnadsplikt och självständighetsprincipen | 42 |
| 5.1.4 | Proportionalitets- och behovsprinciperna | 44 |
| 5.2 | Rättssäkerhet, demokrati, närhet och effektivitet | 45 |
| 5.3 | Iakttagelser | 46 |
| 6 | LAGTEKNISKA LÖSNINGAR | 48 |
| 6.1 | Tillämplig lagstiftning | 48 |
| 6.2 | Lagändringar | 49 |
| 6.2.1 | Kommunallagen | 49 |
| 6.2.2 | Miljöbalken | 50 |
| 6.3 | Europaparlamentets och rådets rekommendation | 51 |
| 6.4 | Ny tillsynslag? | 52 |
| 6.5 | Iakttagelser | 52 |
| 7 | TILLSYNSBEGREPPET OCH MILJÖBALKEN | 54 |
| 7.1 | Tillsynens roll som styrmedel | 54 |
| 7.2 | Tillsynsbegreppet | 55 |
| 7.3 | Definitionen av råd och anvisningar | 56 |
| 7.4 | Ansvarsfördelningen | 57 |
| 7.5 | De grundläggande principerna | 58 |
| 7.6 | De lagtekniska lösningarna | 58 |
| 7.7 | Definitionen av tillsyn ur olika synvinklar | 59 |
| 8 | AVSLUTNING | 62 |
| | KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING | 64 |

Sammanfattning

Det finns i dag många motstående intressen i samhället. Detta påverkar den demokratiska styrningen och dess utfall. Därigenom finns det ett stort intresse från statsmakternas sida att stärka styrningen. Styrning kan vara både direkt och indirekt och kan kompletteras med kontroll. I statsmakternas intentioner att stärka och effektivisera styrningen är tillsyn ett viktigt led. Det är i förvaltningen som den stora påverkan på styrningen sker och besluten verkställs. Det är då särskilt viktigt att tjänstemännen *förstår, kan genomföra och vill genomföra* besluten. Genom styrmedlet tillsyn går det att kontrollera att riksdagens och regeringens intentioner genomförs som det är tänkt. Tillsyn utgör både direkt och indirekt styrning samt återstyrning. Utöver den påverkan som tillsyn har i stort, finns en latent påverkan från definitionen av tillsyn på utfallet av de demokratiskt fattade besluten. Vad som avses med tillsyn blir därmed en viktig fråga som är svår att avgöra. Tillsyn spänner över många områden med många inriktningar. I praktiken är skillnaderna stora. I de utredningar som gjorts finns dock mer klara definitioner, även om de sinsemellan och över tiden skiljer sig åt. Definitionen rör sig ofta på en skala mellan det *snäva tillsynsbegreppet*, vilket avser regelefterlevnadskontroll, och det *vida tillsynsbegreppet*, som dessutom omfattar en främjande tillsyn. Miljöbalken kom till i en brytningstid mellan det snäva och det vida begreppet på ett allmänt plan, vilket kan ha resulterat i den oklarhet som präglar tillsynsbegreppets definition i miljöbalken. Detta har vid tillämpningen av miljöbalken lett till osäkerhet i stället för samordning och effektivisering med tyngdpunkten på rättsäkerhet och en enhetlig rättstillämpning. Definitionen av tillsynsbegreppet har en påverkan på genomförandet av tillsynen både i samband med ansvarsfördelning och brukandet av grundläggande principer samt lagtekniska lösningar. Genom att ge tillsynsbegreppet en *klar och tydlig definition* skapas bättre förutsättningar för tillsynsorganet att arbeta utifrån, vilket också ökar legitimiteten för tillsynsarbetet. Finns en klar definition ökar också möjligheterna att en likhet skapas i tillsynsarbetet runt om i landet och då blir även rättsäkerheten större. Med ett sådant begrepp torde det inte heller uppstå implementeringsproblem i samma utsträckning som utan. Genom att ge tillsynsbegreppet den *snäva definitionen* ökar tonvikten på att tillsyn är ett medel för att genomföra att demokratiskt fattade beslut, i form av lagar, implementeras på ett likvärdigt sätt i hela landet. De viktiga frågorna är då rättsäkerhet och effektivitet. Genom att istället ge tillsynsbegreppet den *vida definitionen* ökar en lokal anpassning av tillsynens innehåll och former. Definitionen av tillsyn påverkas av vad som avses med råd och anvisningar. Det finns en skillnad mellan råd och anvisningar som allmänt fenomen och råd och anvisningar som ett led i regeltillsyn. Genom att råd och anvisningar får en faktisk betydelse, där det anges vad som krävs enligt lagen, leder de till att skillnaderna mellan det vida och snäva begreppet blir marginella. En abstrakt betydelse, som erbjuder ett frivilligt åtagande leder däremot till en avsevärd skillnad mellan det snäva och vida begreppet.

Förkortningar

| | |
|----------------------|--|
| FL | förvaltningslagen (1986:223) |
| KL | kommunallagen (1991:900) |
| MB | miljöbalken (1998:808) |
| RF | Regeringsformen |
| Riksrevisionsverket | RRV |
| Riksdagens revisorer | RR |
| Sevesolagen | lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor |
| TiF | förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken |

1 Inledning

1.1 Introduktion

I en rapport från Naturvårdsverket som främst riktar sig till EU-kommissionen uppges den svenska miljötillsynen hålla ”hög standard” och bedrivs med ”stor omfattning”.¹ Om det endast gäller i förhållande till andra länder framgår inte. I motsats till dessa lovord ges i andra rapporter, även från Naturvårdsverket, en annan negativ bild av verkligheten.² Hur går det ihop? Har vi i Sverige en fungerande miljötillsyn? Intressant i detta sammanhang är vilken påverkan tillsynen har som styrmedel när statsmakternas demokratiskt fattade beslut skall föras ut i samhället samt vilken inverkan definitionen av tillsynsbegreppet har.

1.2 Syfte, frågeställningar samt avgränsning

Syftet med detta arbete är att behandla tillsyn i dess egenskap av styrmedel. På vilket sätt används tillsynen för att påverka utfallet av de demokratiska beslut som tas? Enligt min uppfattning finns det emellertid även en latent påverkan från tillsynen på utfallet, vilken har sitt ursprung i definitionen av tillsynsbegreppet. Beroende på hur tillsyn definieras, varierar även tillsynens påverkan på utfallet av besluten. Därför behandlas i detta arbete även vad som avses med tillsyn samt hur detta avspeglas i genomförandet av tillsynen och vilka effekterna av genomförandet blir.

Tillsyn finns inom många områden, och genomförandet på dessa områden kan vara vitt skilda från varandra och därmed även få olika effekter. Därför avgränsas arbetet till tillsyn över miljöbalken (MB), efter en bred inledning där tillsynsbegreppets definition behandlas på ett allmänt plan. Fokuseringen i detta arbete ligger på svensk rätt, men även EG-rätt tas upp i de fall det är relevant. Jag har valt ut de områden som jag anser mest påverkar tillsynens roll som styrmedel och koncentrerat mig på dessa. Vad gäller dimensionerna inom tillsynsbegreppet har jag sorterat ut de jag anser ha mest relevans för arbetet. Detsamma gäller de grundläggande principer som tas upp. I kapitlet om lagtekniska lösningar har jag valt att allmänt behandla tillämplig lagstiftning. Därefter har jag punktbehandlat de lagändringar som gjorts och som är intressanta för frågeställningen samt Europaparlamentets och rådets rekommendation som kan komma att få en stor inverkan vid en eventuell övergång till direktiv. Därutöver har jag diskuterat frågan om en framtida tillsynslag, vilken också kan komma att få en stor påverkan på tillsynen över MB. Resurser är en viktig fråga vilket har

¹ Naturvårdsverket, Svensk miljötillsyn, rapport, 5274, 2002, s. 31.

² Se exempelvis Ds 2000:67, Att granska sig själv - en ESO-rapport; SOU 2002:14, Statlig Tillsyn, Granskning på medborgarnas uppdrag; samt även andra rapporter från Naturvårdsverket, se exempelvis Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet, rapport 5127, 2000.

en stor inverkan på tillsynens funktion som styrmedel, dock tar jag bara upp detta översiktligt. När jag i arbetet syftar tillbaka på exempelvis tjänstemannen, har jag valt att använda ordet ”han” utan att för den skull i detta lägga några jämställdhetsaspekter. Anledningen till att jag gör så är för att det skall bli enkelt att både skriva och att läsa materialet.

1.3 Metod och material

Jag har i mitt arbete studerat lagtext, förarbeten, doktrin och rapporter för att skapa mig en bild av det område jag arbetat med, samt för att ge stöd åt mina åsikter och slutsatser. Frågeställningarna behandlas inom en förvaltningsrättslig ram samtidigt som de även får en miljörättslig inriktning i och med att jag har valt att efter det inledande stadiet, avgränsa mig till MB. Detta har även gett arbetet ett komparativt inslag då tillsynsbegreppet i allmänhet har jämförts med miljötillsynsbegreppet i synnerhet. Med arbetet har jag velat placera tillsynen i dess sammanhang och granska dess roll som styrmedel. Jag har även velat studera definitionen av tillsynsbegreppet på ett allmänt plan för att sedan inrikta mig på miljötillsynsbegreppet. Detta för att jag har den uppfattningen att själva definitionen av tillsynsbegreppet har en särskild inverkan på tillsynens roll som styrmedel. Denna inverkan har jag sedan studerat och velat påvisa genom att granska ansvarsfördelningen vid tillsyn över MB, grundläggande principer vid tillsyn över MB samt lagtekniska lösningar i MB.

Den teoretiska litteratur och doktrin som jag använt mest är Lundquists, ”Förvaltning, stat och samhälle”, Rothsteins (red.), ”Politik som organisation, Förvaltningspolitikens grundproblem” och Strömbergs ”Allmän förvaltningsrätt”, där framför allt Lundquists verk, vilken ger insyn i analysen av förvaltningen, har varit betydelsefull. Den lagtext jag använt mest är framför allt 26 kap. i MB samt tillsynsförordningen (TiF). Dessutom har jag använt olika rapporter av till exempel Riksrevisionsverket (RRV), Riksdagens revisorer (RR), Statskontoret och Naturvårdsverket. I detta sammanhang har jag använt mig särskilt mycket av ”Statlig tillsyn av kommunerna” från 1985. Även förarbeten har använts, såväl departementspromemorior och kommittébetänkande som propositioner. Viktigast i detta sammanhang har varit ”Statlig tillsyn, granskning på medborgarnas uppdrag” från 2002, Miljöbalkspropositionen från 1998 samt ”Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen” från 2000. Både de olika rapporterna och i viss mån även förarbetena, bygger till stor del på varandra, därför har jag försökt lyfta fram det nya och det som skiljer varje enskild skrift från de andra. Jag har även använt mig av tidskriftsartiklar.

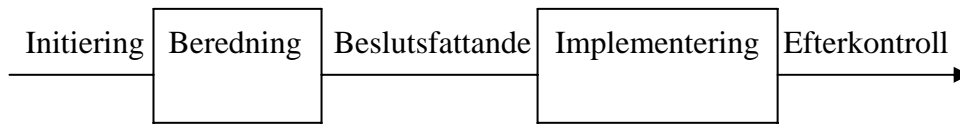
1.4 Disposition

Efter ett inledande kapitel redogörs för tillsynens roll som styrmedel för att placera tillsynen i sitt sammanhang. Därefter undersöker jag hur

tillsynsbegreppet definieras på ett allmänt plan och redogör för olika dimensioner inom själva tillsynsbegreppet. Sedan övergår jag till en inriktning på tillsyn över MB där miljötillsynsbegreppets definition diskuteras, både grundbegreppet och begreppets olika dimensioner. Därefter tas ansvarsfördelningen vid tillsyn över MB upp. Här redovisar jag för hur den är strukturerad och hur styrningen därigenom faller ut samt hur tillsynsbegreppet påverkar ansvarsfördelningens utfall. Sedan behandlar jag de grundläggande principerna vid tillsyn över MB. Här tar jag upp viktiga principer och redovisar vilken inverkan de har på tillsynen samt vilken påverkan tillsynsbegreppet har på brukandet av principerna. Därefter riktar jag in mig på lagtekniska lösningar, först allmänt om tillämplig lagstiftning, sedan lagändringar som gjorts och därefter Europaparlamentets och rådets rekommendation samt Tillsynsutredningens tankar om en framtida tillsynslag. Efter detta sammankopplar jag tillsynsbegreppet och MB i en diskussion där övriga kapitel knyts samman, för att klargöra sambanden i påverkan. Avslutningsvis för jag fram de slutsatser som jag vill understryka särskilt mycket. Nästan alla kapitel avslutas med ett delkapitel som benämns ”iakttagelser”, här knyter jag samman trådarna i kapitlet och drar slutsatser därav.

2 Tillsynens roll som styrmedel

Vid en studie av tillsyn är det viktigt att belysa tillsynens plats och roll i policyprocessen. Policyprocessens stadier kan beskrivas genom en illustration:



Figur1: Policyprocessens stadier.

Initiering innebär att någon tar upp en fråga eller ett problem till behandling. *Beredning* betyder att beslutsunderlaget samlas in, värderas eller sammanställs. *Beslutsfattande* är valet av åtgärder. *Implementering* leder till att beslutet omsätts i verkligheten i faktiska åtgärder som handlingar eller information. *Efterkontroll* är då implementeringsåtgärderna eller effekterna av dessa värderas efter en standard, exempelvis effektivitet eller laglighet. Efterkontrollens resultat kan sedan återkopplas till tidigare stadier i processen och påverka vad som sker i dessa. Initiering och beredning hör till politikens *inputsida* och leder till beslutsfattandet, medan implementering och efterkontroll leder därifrån och hör därför till *outputsida*.³

I denna process finns det två olika roller, beslutsfattarrollen och verkställarrollen. Samma aktör kan dock i vissa sammanhang ses som beslutsfattare och i andra sammanhang som verkställare. Ett annat ord för verkställare är förvaltning. Mellan beslutsfattare och förvaltning finns relationer där termerna *styrning* och *kontroll* är tillämpliga. Styrningen från beslutsfattaren avser förvaltningens genomförande av de politiska besluten. Det finns olika former av styrning. *Direkt styrning* är mer eller mindre detaljerad och beslutsfattaren talar då direkt om för förvaltningen vad den skall göra. *Indirekt styrning* sker då förvaltningens handlande påverkas utan direkta instruktioner.⁴ En annan form av indirekt styrning är informell styrning, då beslutsfattaren i icke bindande former anger hur han anser att det politiska beslutet bör tolkas och genomföras. Ett komplement i beslutsfattarens styrning är *kontroll* av hur de politiska besluten genomförs. Med kontroll avses i detta fall att beslutsfattaren i efterhand får information om hur styrningen har följts. Om en kontroll visar att styrningen inte fungerar kan den ändras av beslutsfattaren. Detta är *återstyrning*.⁵

En traditionell syn på förvaltningens uppgift är att den mekaniskt genomför politikernas beslut. En politiker initierar till exempel ett förslag till åtgärd.

³ Lundquist, Lennart, Förvaltning, stat och samhälle, Lund, 1992, s. 12 f.

⁴ Exempel på indirekt styrning är beslut om hur förvaltningen organiseras, tilldelning av resurser, regler för hur arbetet skall genomföras och personalrekrytering.

⁵ Sannerstedt, Anders, Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken, I: Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem, Bo Rothstein (red.), Stockholm, 2001, s. 20 f.

Förvaltningen bereder ärendet sedan politikerna angett vad de vill ha utrett. Riksdagen fattar beslut om åtgärden och sänder det vidare till förvaltningen för implementering hos samhällsmedlemmarna (förvaltningsstyrning enligt den parlamentariska styrningskedjan). De högre tjänstemännen inom förvaltningen instruerar sedan sina underordnade (organisationsstyrning). Slutligen för de lägre tjänstemännen ut åtgärden till medborgarna (samhällsstyrning). Under hela denna process anses inte förvaltningen påverka behandlingen av ärendet enligt detta synsätt. Processen genomförs mer eller mindre automatiskt.⁶

Emellertid har forskning visat att verkligheten är mer komplicerad än så. Mellan förvaltningsstyrningen och samhällstyrningen finns många faktorer som kan innebära att politikernas intentioner inte kan genomföras så effektivt som är önskvärt. Att politiska beslut inte genomförs som politikerna avsett, kallas implementeringsproblemet. När orsakerna till detta problem studeras kan en fokusering göras på beslutsfattaren och dennes handlingsmöjligheter eller på förvaltningen och tre villkor. Att politikerna inte får den samhällsstyrning de eftersträvar kan därför bero på att styrningen är så utformad att något av villkoren inte uppfylls. Det vill säga att tjänstemannen inte *förstår* avsikten eller inte *kan* eller *vill* följa instruktionen. Orsaken till att han inte *förstår* kan vara att styrningen är otydlig eller att det finns flera konkurrerande styrsignaler. Att han inte *kan* kan bero på att han inte har resurser eller tillräckliga kunskaper eller inflytande. Om han inte *vill* kan detta innebära att åtgärden strider mot hans samvete eller att han anser att hans djupa kunskap och stora erfarenhet talar mot att genomföra åtgärden som det var tänkt eftersom verkligheten skiftar i olika situationer.⁷

Eftersom antalet offentliga tjänstemän är så mycket större än politiker har de en större kontaktyta gentemot medborgarna som kan föra fram andra åsikter än politikerna. Vidare finns ofta tjänstemännen kvar på sina tjänster medan de valda politikerna byts ut. Den kultur som då uppstår bland tjänstemännen kan vara motståndskraftig mot nya idéer som de tillträdande politikerna vill införa.⁸ Politikernas intentioner kan försvagas, eller bli mer realistiska, eftersom förvaltningen medverkar i olika stadier i den politiska processen och kan på så sätt påverka de politiska besluten som till exempel vid initiering, beredning, implementering och efterkontroll.⁹

Under senare tid har i Sverige liksom i utlandet välfärdsstaten hamnat i en kris. Det talas ständigt om nedskärningar i den offentliga sektorn. Den tidigare auktoritetsstaten har gått i riktning mot att bli en förhandlingsstat och har till och med fått drag av marknadsstat.¹⁰ Tilltron till politiken och den offentliga förvaltningen har minskat. Politikerna har svårt att kontrollera

⁶ Lundquist, s. 57.

⁷ Lundquist, s. 73.

⁸ Lundquist, s. 101, 108, 122, 139.

⁹ Se Lundquist, s. 69, 95.

¹⁰ I auktoritetsstaten är medborgaren undersåte, i förhandlingsstaten likställd part och i marknadsstaten väljer köparen fritt mellan varor och tjänster på marknaden.

och överblicka den offentliga sektorn. För att statsmakterna skall få igenom sina beslut på ett mer effektivt sätt finns det i stort sätt två motsatta vägar att välja mellan. Antingen kan statsmakterna försöka detaljstyra förvaltningen och på så sätt minska utrymmet för påverkan från tjänstemännen vid genomförandet av beslut. Den andra vägen är att tillsätta så bra personal att den genom sin kompetens och erfarenhet bereds utrymme för att genomföra besluten som de var tänkta från början.¹¹

I Sverige kan man se en klar tendens från statsmakternas sida att försöka på ett mer effektivt sätt få igenom sina intentioner och öka precisionen i besluten. Emellertid finns det vissa faktorer som motverkar detta. I den svenska modellen styr regeringen förvaltningen i huvudsak genom regler, men kan också gå in och ge direkta order åt en myndighet. Dock inte i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag.¹² Departementen kan inte orderstyra den övriga förvaltningen utan får endast bereda ärenden. På senare tid har det svenska systemet allt mera gått över till att arbeta med målstyrning och ramlagar. Detta lämnar i princip ett större utrymme åt förvaltningen att genomföra besluten enligt eget omdöme. Samtidigt har dock de högre tjänstemännen inom förvaltningen uppfattat skarpa signaler från statsmakterna om åtstramning av handläggningen. Resultatet har blivit ett omfattande regelverk och detaljstyrning för de lägre tjänstemännen, vilket har underlättats av den ökade datoriseringen av den offentliga sektorn. Med hjälp av moderna statistiksystem kan handläggningen följas i detalj. På vissa myndigheter har man kommit så långt att det varje minut går att se hur många ärenden en tjänsteman har slutfört och graden av kvalitet. Avsikten är naturligtvis att tjänstemannen skall kunna effektivisera sin egen handläggning, men det skapar samtidigt stora möjligheter för myndigheten att kontrollera att verksamheten sköts effektivt. Det skulle således kunna påstås att det svenska systemet innehåller starka drag av detaljstyrning även om styrningen inte kommer från regering och riksdag utan från förvaltningen själv.¹³

De här resonemangen anknyter till begreppet *genomförandeunderskott* som Westerlund använder när han diskuterar relationen mellan mål och resultat.¹⁴ Att gå från målsättning till resultat tar tid. Det finns trögheter i varje genomförandesystem. Vad detta leder till och vad i rättsordningen som bidrar till detta kan beskrivas genom begreppet *genomförandeunderskott*. Vilket i sin tur kan beskrivas genom en illustration.¹⁵

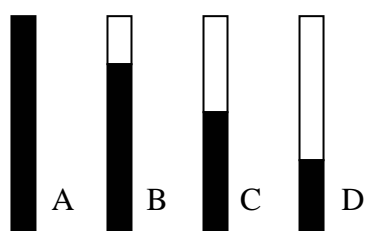
¹¹ Lundquist, s. 35, 201, 276.

¹² 11 kap. 7 § RF.

¹³ Se Lundquist, s. 83 ff, 123, 128.

¹⁴ Staffan Westerlund är professor i miljö rätt i Uppsala.

¹⁵ Westerlund, En hållbar rättsordning, rättsvetenskapliga paradigmet och tankevärdor, Uppsala, 1997, s. 54-57.



Figur 2: Illustration av genomförandeunderskott, relationen mellan mål och resultat.

Exemplet är taget från miljöområdet. Stapel A återger ett miljömål som har satts upp. Målet når lika högt som staplarna är höga. Den svarta delen motsvarar den del av målet som uppnås vid varje genomförandesteg medan den vita delen motsvarar den förlust i miljö kvalitet som förloras i förhållande till det satta målet. Målet skall överföras till materiella regler, med detta menas att det materiella rättsläget skall konstrueras så att det minst återspeglar det satta målet. Detta visas med stapel B. Den svarta delen är vad som har omsatts till materiella regler medan den vita delen är den delen som gick förlorad i detta genomförandesteg. I praktiken begås ofta misstag, eller så uppstår andra brister när målen omsätts i materiella regler. När detta händer uppstår en förlust mellan A och B, ett genomförandeunderskott. Stapel C visar de förluster i miljö kvalitetsresultat som uppstår på grund av att de materiella reglerna inte efterlevs fullt ut genom förseningar, missförstånd, lagbrott, misstag, administrativa problem och så vidare. Inte heller den nivå som kunde ha uppnåtts i C nås alltid. Stapel D visar det miljöresultat som uppnås genom att miljöproblem även beror på långväga föroreningar, ackumulerande effekter och andra faktorer. Tekniken som används för att konstruera de materiella reglerna påverkar sänkningen mellan A och B och det kan också sägas att det påverkar förändringen mellan C och D. Det är däremot genomdrivandesystemet som påverkar sänkingsgraden mellan B och C. Sänkingsgraden blir mindre ju mer effektivt bland annat miljökontrollsystemet och användningen av regler för genomdrivandet är.¹⁶

Allt eftersom de politiska åtagandena blir fler och mer omfattande blir det också svårare att förutse om de avsedda effekterna av de politiska besluten kommer att uppnås. Detta blottlägger ett informationsbehov i styrelseskicket. Om medborgarna får intrycket att den offentliga verksamheten bedrivs utan insyn och kontroll urholkas det politiska systemets legitimitet.¹⁷ Det är i detta sammanhang styrmedlet tillsyn skall placeras. Härigenom har ett ytterligare instrument skapats för att effektivisera implementeringen av statsmakternas beslut. Genom styrmedlet tillsyn går det att kontrollera att riksdagens och regeringens intentioner genomförs som det är tänkt. Eftersom denna kontroll är en pågående process under en lång tid utövar den en påverkan som ger en indirekt styrning, genom vetskapen om att kontroll genomförs. Tillsynsvägledning och den

¹⁶ Westerlund, Staffan, s. 54-57.

¹⁷ Albäck, Shirin, Varför behövs granskarna?, I: Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem, Bo Rothstein (red.), Stockholm, 2001, s. 286 f.

operativa tillsynen (begreppen beskrivs närmare nedan) kan fungera både som indirekt och direkt styrning. Samtidigt utgör tillsyn en efterkontroll som leder till återstyrning.¹⁸

¹⁸ Se Lundquist, s. 78-81.

3 Tillsynsbegrepp

Vad avses med tillsyn? Hur definieras tillsynsbegreppet? Efter en granskning av definitionen av tillsynsbegreppet på ett allmänt plan skall tillsynsbegreppet enligt MB behandlas i detta kapitel.

3.1 Tillsyn

3.1.1 Bakgrund

Upprinnelsen till det förvaltningspolitiska styrmedlet tillsyn präglas inte bara av intressekonflikter, utan tydliga samband finns mellan tillsynen och framväxten, konsolideringen och omprövningen av den moderna välfärdsstaten. Under efterkrigstiden fick tillsynsfrågor ett begränsat intresse, förutom i samband med skandaler och olyckor då intresset var både starkt och omfattande. Främst gällde det dock skuldfrågan och utkrävandet av ansvar. Uppmärksamheten har vid tillsyn i första hand varit sammanbunden med myndigheter och haft en praktisk inriktning. Inte heller i samhällsvetenskapen har fokus på tillsyn varit omfattande. När maktutredningen försökte kartlägga maktstrukturen i dagens svenska samhälle, tangerades endast frågan. Inom rättsvetenskapen, kriminologin, företagsekonomi och statsvetenskapen har tillsynen dock behandlats i viss utsträckning. Även en indirekt behandling har förekommit med bakgrund av att regleringen och dess genomslag oftast skiljer sig åt. Förutsättningarna för utövandet av tillsynen försämrades i samband med den offentliga sektorns tillväxt. På grund av att förvaltningspolitiska ideal förändrades och belastningen ökade på det politiska systemets beslutskapacitet genom förvaltningens expansion, fick regelefterlevnadskontrollen träda tillbaka för en övergripande planering, styrning och effektivitet. Redan under denna tid diskuterades avlastning av regering och riksdag genom statsförvaltningens decentralisering och expansion hos kommunerna. Det som utmärkte svensk samhällsplanering under efterkrigstidens första decennier var tilltro till den centrala styrningen och stora, övergripande och långsiktiga program.¹⁹ Tillsynen ändras från att styra genom detaljreglering, kontroll och olika administrativa och formella beslutsfunktioner till att bli av en indirekt karaktär där övergripande planering, utvärdering, handledning och rådgivning står i fokus.²⁰

Under 90-talet har tillsynsmyndigheterna bildat nätverk för spridande av erfarenheter och stärkande av kompetens och antalet rapporter angående tillsyn från myndigheter har ökat, vilket tyder på att intresset för tillsyn tilltog.²¹ Ett ökat intresse kan även visas genom regeringens beslut i mitten

¹⁹ Riksrevisionsverket 1996:10, Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel, s. 21-24.

²⁰ Proposition 1980/81:107, Om den statliga skoladministrationen m. m., s. 56; Se Bladh, Agneta, Decentraliserad förvaltning, Tre ämbetsverk i nya roller, Lund, 1987, s. 90.

²¹ RRV, 1996:10, s. 24.

av 90-talet att se över och stärka kontrollfunktionerna i staten.²² Detta ökade intresse kan ha sin förklaring i en förvaltningspolitisk utveckling som gestaltas i att klassiska frågor om statens inflytande och uppgifter uppmärksammas igen. Även det statsfinansiella läget och klander mot brister i transfereringssystem kan ha påverkat. Syftet med reformerna var att renodla statens roll inom den offentliga sektorn och förhållandet mellan den offentliga och den privata sektorn. I praktiken sker renodling genom åtgärder såsom avreglering, bolagisering, decentralisering och privatisering av offentlig verksamhet. Förutom detta har central verksamhet överlåtits till kommunerna på samma gång som regleringen av den kommunala verksamheten minskats genom den nya kommunallagen och mer generella statsbidrag. Samtidigt har även ramlagstiftning samt mål- och resultatstyrning ökat. Detta ledde till stora förändringar. Efterkrigstidens försök att bygga upp välfärdsstaten genom att med politik styra marknaden fick en motreaktion där det var marknaden som skulle förnya och stimulera politiken. Det faktum att gränsen mellan stat och medborgare har blivit klarare har ökat valfriheten och begränsat kraven på statens ansvar för individen, medan andra kontaktytor mellan individ och stat uppkommit, som skapar andra konflikter. Det har visat sig att avreglering inte sällan leder till återreglering. Förändringsarbetet har en inre dynamik som medför att ett minskat inflytande från statsmakterna kan leda till krav på att statsmakterna åter ingriper och korrigerar utvecklingen, när allmänheten motsätter sig hur marknaden utvecklas. En av- eller omreglering kan alltså leda till att det förändrade regelsystemet ersätts med ett annat som är starkare med en mer aktiv tillsyn.²³

Decentralisering och ett vidgat handlingsutrymme för kommunerna har dominerat utvecklingen även om vissa strömningar har gått i motsatt riktning. Detta har å ena sidan lett till att tillsynsbehovet ökat genom att nationella krav skall följas upp då skillnaden inte får bli för stor mellan kommunerna. Det är de centrala myndigheterna som i stor utsträckning står för att kommunerna håller sig inom ramarna. Å andra sidan har ramlagstiftning och kommunalisering varit ett sätt att öka lokala initiativ och flexibiliteten. Syftet med detta har varit att utveckla den lokala demokratin samt att förnya och effektivisera. I detta förhållande är det viktigt för tillsynen att uppnå en balans utan att förlora legitimiteten som är så viktig. Det har lett till olika resultat i praktiken. Myndigheter har i många fall möjlighet att i stor omfattning utforma verksamhet föranledd av ett beslut fattat av regering och riksdag. Som regel skall myndigheten vara en förlängning av beslutsfattarna och tolkning av lagar och förordningar skall därmed överensstämma med beslutsfattarens avsikt. Viktigt är därför i vilken utsträckning myndigheten är i stånd att driva en linje som är självständig och inte beröras av de intressekonflikter som kan uppstå vid bedrivande av tillsyn. Detta har även betydelse för hur tillsynsverksamheten är organiserad inom olika områden. Alla verksamheter har sitt ursprung i en historisk process, vilken kan ha sträckt sig över flera hundra år eller som kanske precis har uppstått. Särskilt svårt är det för myndigheter inom

²² Prop. 1996/97:1, Förslag till statsbudget för budgetåret 1997.

²³ RRV, 1996:10, s. 24-30.

områden som är politiskt komplicerade och där regering och riksdag inte fattat tillräckligt tydliga beslut. Oprecisa beslut kan dock bero inte bara på bristande beslutskapacitet, utan även på politisk rationalitet då myndigheterna får stå för identifiering av gränser. I vilken riktning myndigheternas tillsynspraxis utvecklas kan även ha sin grund i resurssituationen.²⁴

3.1.2 Tillsynsbegreppet

3.1.2.1 Tillsyn = granskning eller kontroll av regelefterlevnad

I Riksrevisionsverkets rapport, ”Statlig tillsyn av kommunerna” från 1985, börjar författarna med att konstatera att statsmakterna använder många olika begrepp för att ge uttryck för tillsynens funktioner. Sedan ställs frågan om det finns en tanke, ett system bakom detta. Om statsmakterna genom denna språkliga variation vill ange vilket syfte som skall uppnås med tillsynen eller på vilket sätt tillsyn skall utformas och bedrivas.²⁵

I rapporten har en studie gjorts angående frågan om statsmakterna har utvecklat de syften eller motiv som ligger till grund för statens tillsynsättaganden samt vilken inriktning tillsynen bör ha inom de olika områdena. I denna studie framkommer att bestämmelserna ofta är knapphändiga och endast ger en liten indikation på tillsynens inriktning, medan förarbetena visar på stora skillnader vad gäller tillsynens motiv och inriktning mellan olika områden. Med hänsyn till *motiven* till tillsynen kan två grupper urskiljas. Den första gruppen exemplifieras genom hälso- och sjukvård, socialtjänst och skolväsende. Här framhålls uppfyllande av övergripande mål, återföring av erfarenheter samt lika service och rättssäkerhet för individen. I denna grupp sker en avvägning mellan statsmakternas tillsyn och förstärkandet av det kommunala självstyret. Den andra gruppen exemplifieras av arbetsmiljö och miljöskydd där behovet av att skydda människor och miljön från olika risker och skador har en framskjuten roll. Samma gruppindelning kan göras i samband med tillsynens *inriktning*, det vill säga vad som *avses med tillsyn*. Områdena i den första gruppen har uteslutande ett kommunalt huvudmannaskap för löpande verksamhet och där definieras tillsynens inriktning bland annat på följande sätt: övergripande planering, utvärdering, rådgivning, stimulans för det lokala arbetet och genom att ta emot och förmedla kunskap.²⁶ Vad som avses med tillsyn här är att tillsynsmyndigheterna skall verka för att den kommunala verksamheten utvecklas i samklang med statsmakternas syften. Inriktningen är alltså allmänt främjande. På samma gång har tillsynen en viss kontroll i efterhand av att verksamheten uppfyller vissa minimikrav. Enlig rapporten tonas tillsyn med definitionen regelkontroll ned vid kommunal verksamhet. I grupp två är huvudmännen både offentliga och privata. Den huvudsakliga uppgiften för tillsynen är i motsats till den första,

²⁴ RRV, 1996:10, s. 32 f.

²⁵ Riksrevisionsverket Dnr1983:1105, Statlig tillsyn av kommunerna, 1985, s. 20.

²⁶ RRV, 1985, s. 21, 32 f.

en kontroll av att tillämpliga regler efterlevs och att överträdelse beivras. Här får istället den främjande funktionen ett begränsat intresse.²⁷

Alla lagstiftningsområden, som har studerats i rapporten, har influenser från både regelkontrollen och den främjande tillsynen. Vilken av dessa två som väger över beror dels på vilket område det rör sig om dels varierar det över tiden. De områden som präglas av säkerhetsfrågor och rättssäkerhetskrav domineras av regelkontroll medan kontrollaspekten över tiden gett vika för ett övergripande ansvar för verksamhetens utveckling på områden med kommunalt huvudmannaskap. Myndigheterna har enligt författarna i stor utsträckning fått en omfattande frihet att tolka och utforma sin tillsynsroll då vägledningen varit begränsad från statsmakterna. Här har myndigheter med en utpräglad kontrollerande tillsyn preciserat tillsynsuppgifterna, exempel är inspektioner och andra besök, mätverksamhet och besiktningar. Inom tillsynsområden med kommunalt huvudmannaskap har däremot myndigheterna inte avgränsat tillsynsuppgifterna från andra. Det finns däremot en mängd aktiviteter som kan utgöra ett led i tillsyn som är inriktad på verksamhetens övergripande utveckling. Exempel är planering, utvärdering, normering, rådgivning och informationsutbyte.²⁸

Av rapporten framgår att tillsyn ofta är opreciserad, när det gäller både inriktning och omfattning. Såväl mellan som inom myndigheter finns olika uppfattningar om vilka uppgifter som ingår i tillsyn. Riksrevisionsverket anser att en precisering av tillsynsbegreppet är erforderligt och att det är mycket som ”talar för att begreppet tillsyn i lagar, förordningar, instruktioner m.m. reserveras för att beteckna en väldefinierad *kontrollfunktion*, det vill säga en *granskning* genom t ex inspektioner att uppställda regler efterlevs” (min kursivering). Detta kan jämföras med vad som menas med tillsyn i allmänhet och medför en tillbakagång till begreppets ursprungliga betydelse. Normgivning, besvärprövning, utbildning, informationsutbyte och allmän uppföljning samt utvärdering bör inte enligt Riksrevisionsverket ingå i tillsynsbegreppet.²⁹

I ”Riksdagens revisorers förslag angående tillsyn – innebörd och tillämpning”, 1994/95:RR9, hänvisas det i stor utsträckning till ovan anförda rapport. Därutöver konstaterades att allmänna råd, för både verksamhetsutövare och tillsynsorganet skapar osäkerhet om vad som faktiskt gäller. Då brister konstaterats vid ett tillsynsbesök eller vid en olycksutredning är en rättslig prövning sällan en aktuell följd av detta. Därutöver visade granskningen att tillsynen försvåras om bindande föreskrifter till stor del ersatts av allmänna råd. Även när det finns ett tillstånd kan det enligt utredningen vara svårt för tillsynsorganet att föra fram längre gående krav än vad som kan utläsas av tillståndet, såvida förutsättningarna inte förändras på ett avgörande sätt. Detta medför att tillståndsuppgiften såväl som rådgivning gör intrång på utrymmet myndigheter har att bedriva tillsyn. Mot tanken att tillsyn bör ha en rent

²⁷ RRV, 1985, s. 39 f.

²⁸ RRV, 1985, s. 40 f.

²⁹ RRV, 1985, s. 102 f.

kontrollerande funktion och att tillsynsorganets roller bör renodlas, vägs tanken att de bästa resultaten nås om rådgivning ingår som en del av tillsynen och förhållningssättet präglas av samarbete. Samtidigt har Riksdagens revisorer kommit fram till att en utbyggd egenkontroll och tillsynsavgifter ofta leder till att rådgivning ökar på bekostnad av tillsyn. Att tillsynsorganet har andra uppgifter utöver de rent kontrollerande kan vara positivt i den bemärkelse att organet får information och kunskaper om tillsynsområdet. Det kan även vara negativt, då organet ägnar mindre tid åt den kontrollerande tillsynen samt att organet själv kan inskränka sina möjligheter till aktiva tillsynsinsatser. Författarna menar att tillsyn främst innebär kontroll av att lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter efterlevs. Allmänheten skall kunna lita på att bestämmelser efterlevs och tillsynen skall tjäna som en garanti för det. Tillsyn skall uppfattas som en fortlöpande, förebyggande verksamhet som utförs oberoende av vad som fångar allmänhetens intresse för tillfället. Det tillsynsbegrepp som Riksdagens revisorer ställer sig bakom har en nära anknytning till den rena *kontrollfunktionen*. Verksamhetsutövaren har själv ansvaret för sin verksamhet, detta omfattar olika former av kontroll och intern revision. Tillsynen skall i förhållande till detta utgöra en *oberoende kontroll*.³⁰

3.1.2.2 Tillsyn = regelskrivning, tillståndsgivning, inspektion

I ”Ett diskussionsmaterial från fyra tillsynsmyndigheter” som skrevs 1995 har Finansinspektionen, Kemikalieinspektionen, Läkemedelsverket och Statens Strålskyddsinstitut tagit upp begreppet tillsyn. Ingen av myndigheterna definierar begreppet strikt. I begreppet kan inbegripas *framtagning av regelverk (föreskrifter), godkännanden (utfärdande av tillstånd) och ”traditionell” tillsyn (inspektion och kontroll)*. Det kan enligt materialets författare inte utläsas någon konsekvens i användandet. Utöver inspektion och kontroll kan begreppet beteckna tillsynsmyndighetens hela verksamhet, undantaget är dock oftast stödjande åtgärder såsom forskning, information, utbildning och liknande. Frågan kan ställas om det behövs en definition. Kan inte tillsynsmyndigheternas arbetsuppgifter vara det väsentliga? Att det inte finns någon definition av tillsynsbegreppet kan leda till att varje utövare, med utgångspunkt i de specifika förutsättningar som föreligger för den enskilda branschen, får definiera tillsynsbegreppets innehåll. De fyra myndigheterna menar att det för att uppnå klarhet och rationalitet krävs att det fastställs vad som menas med tillsyn genom ett gemensamt begrepp, särskilt med tanke på vad Riksdagens revisorer uttryckte angående risken för att tillsynsorganen själva inskränker möjligheten till aktiva tillsynsinsatser. De anser även att ”Tillsynsbegreppet bör ha ett kärninnehåll som omfattar både *regelskrivning, tillståndsgivning och inspektion*. Uppgifterna bör ligga på en och samma tillsynsmyndighet och skall kunna utvidgas genom tilläggsdefinitioner” (min kursivering). Syftet med det är enligt materialets författare att det skall kunna ske en koppling och återkoppling mellan reglerna, tillämpningen och övervakningen, som medför en höjning av tillsynens verklighetsanknytning

³⁰ Riksdagens revisorer 1994/95:RR9, Riksdagens revisorerers förslag angående tillsyn – innebörd och tillämpning, s. 1 f, 6, 16 ff.

till ett läge som skapar och vidmakthåller trovärdighet på marknaden.³¹ Detta utvidgar de tidigare utredningarnas begrepp i viss utsträckning, från att enbart omfatta en rent kontrollerande verksamhet.

3.1.2.3 Tillsyn = främja efterlevnad av normer och regler

Riksrevisionsverkets rapport ”Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel”, 1996:10, hänvisar till Riksrevisionsverkets ovan anförda rapport vad gäller den terminologiska oklarheten som råder. I rapporten uttrycks även att eftersom tillsyn torde vara en del i den offentliga maktutövningen borde den även vara entydigt reglerad och lättförståelig. Mot bakgrund av detta har det föreslagits att med tillsyn främst bör avses övervakning av hur offentliga organ sköter ålagda uppgifter, eller att den allmänt bör sammankopplas med regelkontroll. Det har även föreslagits att begreppet bör ersättas med mer specifika begrepp. Dessa förslag har mött invändningar. Exempelvis har det hävdats att rådgivning, utbildning och författningsarbete är en del av tillsynsuppgiften samt att gränsen mellan tillsyn, information och uppföljning dessutom är flytande. Det har inte heller uppfattats som lämpligt att tillsyn inskränks till att omfatta offentlig verksamhet och jämförelsevis med revision och granskning liknande Justitieombudsmannens och Justitiekanslerns uppgifter. Dessutom har det funnits invändningar mot att avgränsa tillsyn till kontroll av regelefterlevnad eftersom alla myndigheter bevakar efterlevnaden av regler på något sätt.³² All regelkontroll som bedrivs av myndigheter betecknas inte alltid som särskilda tillsynsuppgifter. Tillsyn som förvaltningsuppgift definieras i vanliga fall enligt rapporten som något mer än en förvaltningsmässig regelkontroll vid hanteringen av ett enskilt ärende.³³ Det kan inte utan förbehåll hävdas att avsaknad av en enhetlig terminologi automatiskt leder till problem. Tillsynsverksamhet kan utformas på många olika sätt. Att lagar och förordningar inte är av samma karaktär leder till att tillsynen inte utformas lika på det praktiska planet på olika områden.³⁴ Tillsynsbegreppet ses i denna rapport i relativt vid mening, som ett *förvaltningspolitiskt styrmedel för att främja efterlevnad av normer och regler*. I centrum står tillsynens funktion som efterhandskontroll. I och med detta utvidgas tillsynsbegreppet ytterligare i förhållande till de tidigare utredningarna.

Föregående slutsatser delas i stort i slutbetänkandet ”I medborgarnas tjänst, En samlad förvaltningspolitik för staten”, SOU 1997:57.³⁵

3.1.2.4 Tillsyn = regelefterlevnadskontroll

I rapporten ”Statens tillsyn över verksamhet i landsting och kommuner” ställer Statskontoret frågan ”*Vilken avvägning bör gälla mellan kontrollerande och stödjande insatser på central, regional och lokal nivå?*”

³¹ Finansinspektionen m fl., Tillsyn, Ett diskussionsmaterial från fyra tillsynsmyndigheter, Stockholm, 1995, s. 11 f.

³² RRV, 1996:10, s. 7 f.

³³ Exempelvis granskning av självdeklarationer; RRV, 1996:10, s. 12.

³⁴ RRV, 1996:10, s. 13.

³⁵ SOU 1997:57, I medborgarnas tjänst, en samlad förvaltningspolitik för staten, s. 105 ff.

Dessutom sätter Statskontoret upp ett antal problemställningar med anknytning till denna frågeställning.³⁶ Den centrala tillsynens fokus går allt mer över till tillsynsvägledning eftersom de centrala tillsynsmyndigheterna står för utformning av program, strategier, handledningar och kurser för tillsynen. I samband med detta påstående ställer Statskontoret frågan när vägledningen övergår från att vara tillsyn till att vara exempelvis utbildning. Dessutom undrar Statskontoret hur långt tillsynsvägledningen kan dras utan att ansvaret för den tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet, eller vidtar en åtgärd, tas över av den centrala tillsynsmyndigheten. I rapporten tas även upp att brister i den lokala tillsynen kan ha sin grund i en bristande tillsynsvägledning, och att det i så fall kan bli svårt att utkräva ansvar även om sanktionsmöjligheter skulle finnas. Dessutom kan det bli fråga om jäv om en myndighet som tar emot tillsynsvägledning sedan utsätts för systemtillsyn av den överordnade myndigheten.³⁷ Tillsyn definieras dock i rapporten på så vis att den omfattar *åtgärder i syfte att kontrollera efterlevnaden av lagar eller bestämmelser utfärdade med stöd av lag*.³⁸ I och med detta blir definitionen av tillsyn återigen snävare.

3.1.2.5 Tillsyn = granskning

Tillsynsmyndigheten har som ovan nämnts ett antal ansvarsområden som allmänt har inneslutits i och benämnts tillsyn, även om det finns motstridiga åsikter om huruvida de faller innanför begreppet. Den definition som tillsynsutredningen anser ligger närmast tillsyn är *granskning*.

Tillsynsutredningen beskriver dock i sin utredning ”Statlig tillsyn – granskning på medborgarnas uppdrag”, SOU 2002:14, istället ett system som ger en bild av vad utredningen anser vara grundfunktionen tillsyn. Systemet utgår från ett antal element och förhållanden som har sin grund i uppfattningen att tillsyn är ett system som staten utformat för att garantera medborgarna att förhållandena inom ett visst samhällsområde uppfyller de krav som finns. Som nyttjare av kollektiva resurser såsom natur, luft och vatten har medborgaren rätt att ställa långt gående krav på livsmiljön. De element som tas upp är:

- 1 *medborgare/grupp av medborgare* som kommer i kontakt med tillsynsobjektet, vilket skall uppfylla de av staten fastställda kraven.
- 2 *Tillsynsobjektet* vilket skall anpassas efter de fastställda kraven.³⁹
- 3 *Objektansvarig*, fysisk eller juridisk person som ansvarar för att tillsynsobjektet uppfyller kraven.
- 4 *Tillsynsorganet*, som är ansvarigt inför staten att granska att tillsynsobjektet uppfyller kraven och som genom direkt kommunikation skall meddela objektansvarig om så är fallet.

³⁶ Statskontoret 1998:8, Statens tillsyn över verksamhet i landsting och kommuner, Rapport till Den parlamentariska regionkommittén (PARK) och Avregleringsutredningen, s. 39.

³⁷ Statskontoret, 1998:8, s. 38 f.

³⁸ Statskontoret 1998:8, Statens tillsyn över verksamhet i landsting och kommuner, Rapport till Den parlamentariska regionkommittén (PARK) och Avregleringsutredningen, s. 12, 38 f.

³⁹ Exempel: verksamheter, produkter eller anläggningar

Förutom elementen finns tre grundläggande förhållanden. Det första är förhållandet mellan *tillsynsobjekt - objektansvarig*. För att tillsyn skall anses föreligga måste det finnas en fysisk eller juridisk person till vilken kritik och krav på prestationer kan riktas och som kan styra tillsynsobjektet och åtgärda brister. Det andra förhållandet är mellan *medborgare - tillsynsobjekt*. Förhållandet är tid- och rumsavgränsat, till exempel medan en medborgare tar ett bad i en sjö. Det kan dock även gälla under en lång period. Exempelvis kan man under den tiden man bor på en viss ort ha kravet att de miljöfarliga verksamheterna skall respektera de miljöregler som gäller. Det som kännetecknar förhållandet är att medborgaren har rätt att förvänta sig att tillsynsobjektet uppfyller de krav staten ställer på det. Det är visserligen staten som bestämmer reglerna, men det är medborgaren som har det primära intresset av, och påverkas mest av att tillsynsobjektet följer dessa regler. Den egentliga tillsynsrelationen gestaltar det tredje förhållandet. Förhållandet mellan *tillsynsorgan - tillsynsobjekt/objektansvarig*. I förhållande till tillsynsobjekt/objektansvarig har tillsynsorganet ett mandat, ytterst grundat på lag. Detta anger att tillsynsorganet får och skall granska tillsynsobjektet och kan fatta beslut avseende objektets utformning. Mandatet anger även inom vilket område granskning får ske samt vilka sanktioner tillsynsorganet förfogar över. Tillsynsorganets oberoende är av stor vikt.⁴⁰

Sedan Tillsynsutredningen definierade tillsynsbegreppet i skriften ”Statlig Tillsyn” år 2002, har begreppet renodlats. För tillfället är detta utredningens definition av tillsyn: ”Tillsyn är ett förvaltningspolitiskt instrument där ett oberoende tillsynsorgan med ett uppdrag givet i lag *granskar* ett tillsynsobjekt och genom ett tydligt beslut avgör om tillsynsobjektet uppfyller de krav som en viss lag anger och vid behov beslutar om tillämpliga sanktioner riktade till den objektansvarige” (min kursivering).⁴¹ Själva grunden i tillsynen är rättigheten och skyldigheten för tillsynsorganet att granska tillsynsobjektet och rikta krav mot objektansvarig. Detta förhållande skiljer sig från vissa andra granskningsformer genom att det är offentligt och kontinuerligt.

3.1.2.6 EU

Inom EU finns inget definierat tillsynsbegrepp utan språklig förvirring råder. Olika begrepp används i skilda sammanhang utan att det tydliggörs om det beror på en innehållsmässig skillnad eller endast är en fråga om ordval. I olika dokument översätts även samma ord från ett språk olika.⁴²

3.1.3 Dimensioner inom tillsynsbegreppet

Inom själva tillsynsbegreppet finns olika dimensioner av tillsyn. Dessa kan representeras av olika motpoler, men det behöver inte vara så. Även

⁴⁰ SOU 2002:14, s. 141-149.

⁴¹ Johansson, Sten, Seminarium om tillsyn och kontroll, Landskrona, 2004-03-03.

⁴² SOU 2002:14, s. 53.

dimensioner har sin egen ännu mer specifika begreppsdefinition som inte alltid är självklar.

Den tillsyn som bedrivs i mer eller mindre planerade former på tillsynsmyndighetens eget initiativ benämns ofta *aktiv tillsyn* eller *internt initierad tillsyn*. Motpolen till detta benämns i stället *passiv* eller *externt initierad tillsyn*, vilket ofta avser handläggning av enskilda anmälningsärenden.⁴³ Tidigare har begreppen aktiv och passiv använts mer, men eftersom ordet passiv har ansetts ge tillsynsbegreppet en negativ klang, har övergången till begreppen internt och externt initierad tillsyn blivit allt större. Med *förebyggande tillsyn* hänsyftas till vad som tidigare i detta arbete benämnts som främjande tillsyn, det vill säga tillsyn som förebygger regelöverträdelser, exempelvis information, rådgivning och stöd. Om det finns en motpol till detta torde det vara rent kontrollerande tillsyn. Tillsyn kan även ta sig uttryck i *systemtillsyn*, då tillsynsorganet inte själv gör inspektioner, mätningar eller utredningar utan istället granskar de kontrollprocesser som företaget tillämpar. Som alternativ kan nämnas *detalj-tillsyn* med vilket syftet är att upptäcka individuella olägenheter och där tillsynsorganet själv gör inspektioner och utredningar. *Samordnad tillsyn* är ett sätt att öka effektiviteten i tillsynen. Olika myndigheter kan kombinera sina kunskaper och varje organ bidra med sina särskilda kompetenser och resurser. Med *målstyrd tillsyn* avses tillsyn där fokus ligger på att det satta målet uppnås, medlet som målet uppnås med är inte det viktiga. Motpol till målstyrd tillsyn är *detaljstyrd tillsyn*, vilken innebär en precist styrd tillsyn som är noga reglerad.⁴⁴

3.2 Tillsyn över miljöbalken

3.2.1 Bakgrund

Under 1900-talet har miljölagstiftningen successivt utvecklats. Därmed har den likt annan lagstiftning präglats av samtidens värderingar och speglar rådande uppfattningar om miljöproblemens karaktär och adekvata tillvägagångssätt för en korrigerande av dessa. Stiftandet av tillämpliga lagar har följaktligen skett under olika tidsperioder och med skilda syften. Många gånger har samma företeelse reglerats i flera författningar samtidigt. Detta har medfört ett svåröverskådligt regelsystem som i vissa fall resulterat i tillämpningssvårigheter.⁴⁵ Miljöskyddslagen antogs 1969 och i och med detta startade verksamheten med miljö-tillsyn i modern mening.⁴⁶ Stora delar av tillsynsansvaret överfördes 1989 på kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder. Följden av detta blev en kraftig decentralisering och jämfört med andra länder är Sveriges kommunala självstyrelse omfattande.⁴⁷

⁴³ Med detta åsyftas i regel en speciell händelse exempelvis ett klagomål.

⁴⁴ SOU 2002:14, s. 94 f, 109, 111.

⁴⁵ Setterlid, Rikard, Offentlig tillsyn enligt miljöbalken, Stockholm, 2000, s. 15.

⁴⁶ Naturskyddsverket, Svensk miljö-tillsyn, s. 15.

⁴⁷ Naturskyddsverket, Svensk miljö-tillsyn, s. 15; Statskontoret 1997:15, Staten i omvandling, s. 197.

Miljöområdet torde vara det område där tillsynens omfattning utvecklats mest under de sista årtiondena. Detta har blivit ännu tydligare efter MB:s ikraftträdande. Utmärkande för balken är den klara definitionen och åtskillnaden mellan ansvaret för tillsynsvägledning och operativ tillsyn.⁴⁸ När MB skapades var det en rad lagar, närmare bestämt 16 stycken, som enligt 2 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken, upphörde att gälla. Bestämmelserna som fanns i de lagar som upphörde, smältes samman till generella bestämmelser i MB. Detta medför att de nya lagrummen inte alltid har någon motsvarighet i de enskilda lagarna.⁴⁹ Trots att positiva ändringar har skett återstår dock omständigheter som gör att tillsynen i praktiken inte tycks fungera som den är tänkt att göra. Miljötillsynen har fått mycket uppmärksamhet från många håll i samhället och befinner sig nu i en omvälvande fas. Lagändringar har genomförts och det pågår utredningar angående vilka förändringar som behövs för att komma tillrätta med problem som uppmärksammats. Genom tillkomsten av MB och miljö kvalitetsmålen har kraven på miljötillsynen och dess förutsättningar ändrats. En anpassning pågår nu vid tillsynsmyndigheterna där nya arbetsformer och metoder utvecklas och behovet av ändrad kompetens identifieras.⁵⁰

3.2.2 Tillsynsbegreppet

3.2.2.1 Miljötillsyn = regelkontroll i centrum

I 38 § i 1969 års miljöskyddslag finns motivet för tillsyn inom miljöskyddsområdet inskrivet: Till skydd mot miljöfarlig verksamhet som kan medföra fara för allmänna intressen skall tillsyn utövas av statens naturvårdsverk och länsstyrelserna.⁵¹

Med allmänna (och enskilda) intressen menas ”att hindra eller minska skadliga verkningar av miljöförstörande verksamhet” enligt propositionen. I motiveringen till 38 § står det att tillsyn är till för att skydda allmänna intressen. Detta utvecklas med att miljöskydd som även omfattar tillsyn har blivit en samhällsuppgift och det krävs insatser från det allmänna sida.⁵² I propositionen om ändring i miljöskyddslagen togs ”den nuvarande förutsättningen för tillsynens utövande, att fara för allmänna intressen skall föreligga, bort på grund av att den ansågs innebära en onödig inskränkning i tillsynsbefogenheterna”.⁵³ I proposition 1969:28 beskrivs tillsynens inriktning, det vill säga vad som avses med tillsynen. Där avses med den grundläggande inriktningen av tillsyn *aktiva insatser för att spåra upp och inventera störningar, löpande kontroll och övervakning av miljöfarlig verksamhet samt kontroll av att skyddsföreskrifter efterlevs*. På samma gång

⁴⁸ SOU 2002:14, s. 34.

⁴⁹ SOU 1996:147, Övergångsbestämmelser för miljöbalken: delbetänkande, s. 65.

⁵⁰ Naturvårdsverket, svensk miljötillsyn, s. 14.

⁵¹ Miljöskyddslagen 1969:387.

⁵² Proposition 1969:28, Förslag till miljöskyddslag, s. 190 f.

⁵³ Proposition 1980/81:92, Om ändring i miljöskyddslagen, s. 76.

betonas värdet av råd och anvisningar.⁵⁴ *Kontrollinriktningen* betonades starkare i propositionen om ändring i miljöskyddslagen och den efterföljande lagen, då tillsynsmyndigheterna blev skyldiga att se till att överträdelse av gällande regler och villkor beivras.⁵⁵ I Naturvårdsverkets allmänna råd angående tillsyn enligt miljöskyddslagen slås den kontrollerande inriktningen på den löpande tillsynen fast, i form av bland annat anläggningskontroll och recipientkontroll.⁵⁶ Lydelsen i 38 § miljöskyddslagen efter ändringen 1981 kvarstod i den del som behandlar tillsynens inriktning, tills MB ersatte den 1999.

3.2.2.2 Miljötillsyn = oklar definition

Svensk miljötillsyn omfattar all verksamhet som medför miljöpåverkan.⁵⁷ Innan hopslagningen av olika lagområden i en balk, MB, bedrevs tillsynen av en mängd olika aktörer och begreppet tillsyn användes i varierande betydelse.⁵⁸ Någon definition av begreppet fanns inte i de lagar som ersattes.⁵⁹ Tillsynsbegreppet finns inte heller definierat i 26 kap. MB. Det fanns dock förslag från miljöbalksutredningens sida som uttryckte att "För att kunna införa gemensamma tillsynsbestämmelser för all verksamhet som regleras i miljöbalken krävs att begreppet tillsyn klart definieras".⁶⁰ Förslaget inriktades på att begreppet endast skulle inbegripa den myndighetsutövande verksamheten som innefattar efterlevnadskontroll och vidtagande av åtgärder för att i de fall det behövs åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten skulle dock även inrikta sina krafter på balkens genomförande genom rådgivning och liknande, även om det inte föll inom tillsynsbegreppet.⁶¹ I rapporten "Att se till eller titta på – om tillsyn inom miljöområdet", Ds 1998:50, anser emellertid författarna att det är realistiskt att utkristallisera en enda definition för tillsynsbegreppet. Däremot kunde de urskilja två olika huvudsakliga användningar av ordet tillsyn som de benämner det vida och det snäva tillsynsbegreppet. I båda definitionerna avses verksamhet utförd av andra än den vars lagefterlevnad skall kontrolleras. Det *vida tillsynsbegreppet* syftar på implementering av lagstiftningen och innefattar allt från utfärdande av föreskrifter som preciserar lagarna till inspektions- och informationsverksamhet, det vill säga åtgärder som vidtas för att genomföra intentionerna i lagstiftningen. Det *snäva tillsynsbegreppet* innefattar direkt efterlevnadskontroll och systemkontroll av lagefterlevnaden. I detta snäva begrepp kan tillsyn likställas med inspektionsverksamhet. Det som inryms i det snäva begreppet benämner författarna tillsynens "kärnverksamhet" och de ser där tre huvudkomponenter. Dessa är: 1. Att kontrollera att företaget efterlever

⁵⁴ Prop. 1969:28, s. 222.

⁵⁵ 38 §, Miljöskyddslagen 1981:420; Proposition 1980/81:92, s. 76.

⁵⁶ RRV, 1985, s. 37.

⁵⁷ Naturvårdsverket, Svensk miljötillsyn, s. 8.

⁵⁸ Ds 1998:22, Tillsyn enligt miljöbalken, s. 23.

⁵⁹ SOU 1996:103, Miljöbalken, En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling, s. 295.

⁶⁰ SOU 1996:103, s. 295.

⁶¹ SOU 1996:103, s. 296.

befintliga bestämmelser.⁶² 2. Att kontrollera att företaget har en fungerande egenkontroll. 3. Att vidta de åtgärder som krävs för att åstadkomma rättelse, exempelvis inspektionsmeddelanden, förelägganden och polisanmälningar. Eftersom det finns så många olika tolkningar av begreppet tillsyn vill författarna inte rekommendera något försök att fastställa den ”enda riktiga” definitionen, utan menar att andra begrepp skall användas om mer precisa uttryck behövs, exempelvis implementering och inspektionsverksamhet.⁶³ Regeringen framhöll dock i propositionen att man visserligen kan dela in tillsynsverksamheten i den myndighetsutövande verksamheten och den av förebyggande karaktär, men att själva tillsynsbegreppet skall omfatta hela tillsynsmyndighetens verksamhet. Det vill säga den verksamhet som går ut på att uppnå en efterlevnad av MB samt de föreskrifter, tillståndsdomar och beslut som är grundade i balken.⁶⁴ Detta ledde till att 26 kap. 1 § 1 och 2 st MB stadgar att tillsynen skall säkerställa syftet med MB. Tillsynsmyndigheten skall därför i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av balken jämte föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som krävs för att åstadkomma rättelse. I 3 st stadgas att tillsynsmyndigheten dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skall skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses. Tillsynsmyndighetens uppgift är alltså att se till att MB:s övergripande mål efterlevs, men även dess enskilda bestämmelser. Vad som avses med tillsyn är däremot *oklart* i och med att en entydig definition inte finns att tillgå.

I skriften ”Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen”, Ds 2000:67, anser författarna likaså att MB *saknar en uttrycklig definition* av tillsynsbegreppet. Därutöver framförs åsikten att ordet ”dessutom” i 26 kap. 1 § 3 st inte självklart medför att aktiviteter såsom rådgivning, information och liknande verksamhet skall ingå i tillsynsbegreppet, även om de regelmässigt tolkas in i begreppet. I rapporten bekräftas att både kommunala tjänstemän och centrala myndigheters medarbetare är eniga om att en gemensam definition på tillsynsbegreppet saknas hos de centrala myndigheterna.⁶⁵

3.2.2.3 Miljötillsyn i Europaparlamentets och rådets rekommendation = kontroll

Den 4 april 2001 utfärdade Europaparlamentet och rådet en rekommendation om införande av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna. I denna rekommendation finns en definition av miljötillsyn som torde tolkas så att den endast inbegriper *kontrollerande och övervakande* åtgärder. I rekommendationen står det visserligen att tillsynsmyndigheten skall ”kontrollera och *verka* för de reglerade anläggningarnas efterlevnad av relevanta miljökrav” (min kursivering), vilket skulle kunna tolkas som att

⁶² Kan delas in i 1a. ”Inspektion av förhållanden” och 1b. ”Jämföra faktiska förhållanden med normerna”.

⁶³ Ds 1998:50, Att se eller titta på – om tillsynen på miljöområdet, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, s. 57 f.

⁶⁴ Proposition 1997/98:45, Miljöbalken, Del 1, s. 485.

⁶⁵ Ds 2000:67, s. 45-49.

även en främjande tillsyn, till exempel rådgivning, är aktuell. Däremot nämns detta inte bland de arbetsuppgifter som skall utföras för att uppnå målen och det finns heller ingen annan indikation på detta.⁶⁶

3.2.3 Dimensioner inom tillsynsbegreppet

3.2.3.1 Tillsynsvägledning och operativ tillsyn

Tillsynsvägledning och operativ tillsyn är ett begreppspar specifikt för genomförandet enligt MB men borde med fördel kunna tillämpas även inom andra områden. I 3 § TiF framgår det att med operativ tillsyn avses sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet, eller vidtar en åtgärd. Tillsynsvägledning innebär däremot sådan tillsyn som består i utvärdering, uppföljning samt samordning av den operativa tillsynen jämte stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Syftet med att göra denna indelning är att tillsynsmyndigheters huvudsakliga uppgifter skall urskiljas i det samlade tillsynsarbetet.⁶⁷

3.2.3.2 Aktiv eller internt initierad tillsyn samt passiv eller externt initierad tillsyn

När tillsyn bedrivs kan den vara antingen planerad eller akut. Grunden i tillsyn är planerade inspektioner i långsiktiga tillsynsprojekt, det vill säga aktiv eller internt initierad tillsyn. Tillsynsmyndigheten får dock även akuta ärenden, initierade av allmänhet, centrala myndigheter, företag eller massmedia, som den skall ta hand om. Detta är den passiva eller externt initierade tillsynen. Eftersom resurserna är begränsade är fördelningen mellan de olika systemen en intressant fråga. Variationen i fördelningen av dessa verksamheter skiljer sig mellan tillsynsmyndigheter och för det mesta överensstämmer den inte med önskat utfall. För att inte den planerade verksamheten helt skall trängas undan av akuta ärenden krävs tydliga rutiner och vissa kommuner har till och med en särskild jourenhet.⁶⁸

3.2.3.3 Förebyggande tillsyn

Förebyggande tillsyn är ett begrepp som har använts för rådgivning och information i enskilda fall samt rådgivande, utredande och uppföljande verksamhet av mer generell karaktär som inbegriper det så kallade miljöstrategiarbetet. Med detta menas en identifiering av hälso- och miljöproblem, ett utarbetande av handlingsplaner och en uppföljning av långsiktiga eller övergripande miljöpolitiska mål som har beslutats av statsmakterna.⁶⁹ Tillsynsutredningen vill nu att detta arbete inte skall inneslutas i begreppet tillsyn utan istället kallas ”för vad det är”, till exempel rådgivning.

⁶⁶ Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 4 april 2001 om införande av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna. Dokumnet 301H0331, 2001 Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) L118 s. 41-46.

⁶⁷ Ds 1998:50, s. 52.

⁶⁸ Ds 2000:67, s. 148-152.

⁶⁹ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 266 f.

3.2.3.4 Systemtillsyn

Tillsyn kan utformas som systemtillsyn där målsättningen är att granska företagets egenkontroll, eller som detaljtillsyn då individuella olägenheter skall upptäckas. Den traditionella tillsynen grundar sig på detaljtillsyn medan systemtillsyn kan bli mer aktuellt i framtiden. Vid tillsyn enligt MB har verksamhetsutövaren ett stort ansvar genom egenkontrollen. Syftet med egenkontrollen är att verksamhetsutövaren kontrollerar att balkens bestämmelser och för verksamheten särskilda villkor efterlevs. Dessutom skall verksamhetsutövaren aktivt hålla sig informerad om verksamhetens påverkan på miljön, även om det inte är frågan om en otillåten sådan.⁷⁰ Egenkontrollen kan härledas från den omvända bevisbördan i 2 kap. 1 § MB, kunskapskravet i 2 kap. 2 § MB, egenkontrollen som gäller för alla verksamhetsutövare i 26 kap. 19 § MB och miljörapporten som gäller för vissa verksamhetsutövare i 26 kap. 20 § MB. Dessutom finns det en förordning (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll.

Egenkontrollen motsvarar ett miljöledningssystem som istället inriktas på lagefterlevnad och information till myndigheterna. Systemtillsyn är när tillsynsorganet bedömer egenkontrollsystemets uppbyggnad, dokumentation och funktion.⁷¹ Tillsyn över MB grundas, enligt Tillsynsutredningen, på tanken om att tillsyn skall utveckla tillsynsobjektets egen förmåga att ta ansvar. En viktig del är objektansvarigs kunskaper om att identifiera och åtgärda miljöproblem. Vid systemtillsyn granskas till exempel resurser, kompetens, teknik, organisation och de kontrollprocesser objektet använder sig av för att hindra miljöpåverkan. Syftet är att tillsynsorganet inte skall utföra inspektioner, mätningar och utredningar. Ibland kan det dock ändå krävas undersökningar utförda av utomstående på företagets bekostnad.⁷²

3.2.3.5 Samordnad tillsyn

Många tillsynsobjekt är föremål för tillsyn enligt mer än en lag och mer än ett tillsynsorgan. Den tid och de kostnader som föranleds av bristande eller avsaknad av samordning mellan olika tillsynsorgan kan vara ett större problem för tillsynsobjekt och objektansvarig än tillsynen som sådan. Ett bra exempel på samverkan är tillsynen enligt Sevesolagen.⁷³ Eftersom lagen till viss del överlappar andra lagar finns det en samordningsgrupp för berörda sektorsmyndigheter, länsstyrelser och näringsliv. Inom miljö- och hälsoskyddsförvaltningen finns goda förutsättningar för en samlad tillsyn när ett tillsynsobjekt lyder under flera lagar eftersom handläggare och inspektörer har ett brett spektra på sina arbetsuppgifter.⁷⁴ Tillsyn enligt MB

⁷⁰ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 279 f.

⁷¹ Naturvårdsverket, Svensk miljötillsyn, s. 14, 22.

⁷² SOU 2002:14, s. 108 f; Systemtillsyn är något som kommer att öka med tiden enligt många kommunala tjänstemän. Kunskapen angående detta är dock fortfarande svag hos vissa av dem. Problem som tycks uppkomma är att verksamhetsutövarna inte är helt redo och att allmänheten har den uppfattningen att företagen lättare kan lura tillsynsmyndigheten genom systemtillsyn än detaljtillsyn (Ds 2000:67, s. 156 f).

⁷³ Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

⁷⁴ SOU 2002:14, s. 60, 112, 114.

borde därför samordnas med tillsyn enligt andra lagar och bestämmelser för att på ett bra sätt utnyttja knappa resurser och kompetens.

3.2.3.6 Målstyrd tillsyn

”Vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken liksom när det gäller verksamheter eller åtgärder som påverkar miljön, människors hälsa eller resurshushållningen skall miljöbalkens regler tillämpas på ett sådant sätt som bäst främjar miljöbalkens mål.”⁷⁵ Det huvudsakliga målet med tillsynen är inte att kontrollera efterlevnaden av detaljbestämmelserna, även om det är en viktig del av myndighetens uppgifter, utan att medverka till att lösa miljöproblemen.⁷⁶ Utvecklingen går i riktning mot att tillsynen skall bedöma miljöfrågor ur ett vitt perspektiv, inte ett detaljperspektiv. Enligt 26 kap. 1 § 1 st MB är syftet med tillsynen att säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Eftersom det övergripande syftet med miljötillsynen därmed är att nå en hållbar utveckling och då de nationella miljö kvalitetsmålen är ett sätt att nå detta, finns tankar om att utveckla miljötillsynen till att bli målstyrd. Vid målstyrd tillsyn utgår från de miljö kvalitetsmål som verkar svårast att uppnå i till exempel ett län. Därefter riktas tillsynen mot de verksamheter som hotar denna måluppfyllelse och tillsyn utförs endast över de verksamheter där miljönyttan är som störst.⁷⁷ Samtidigt skall tillsynsmyndigheten även till exempel handlägga anmälningsärenden, göra åtalsanmälningar och besluta om miljö sanktionsavgifter såsom har ålagts den. I detta sammanhang kan det poängteras att myndighetens kontroll av lagefterlevnaden enligt 26 kap. 1 § 2 st MB skall ske i nödvändig utsträckning. Av detta följer enligt propositionen att tillsyn varken kan eller skall ske över all lagefterlevnad.⁷⁸

Grunden i den målstyrda tillsynen är behovsutredningen. Utgångspunkten för denna är syftet med MB, de nationella miljö kvalitetsmålen och de regionala och lokala miljömål som de nationella brutits ned till. Fokus vilar genom målstyrning på produktens hela livscykel, eftersom helhetssynen blir allt viktigare vid en produkts miljö påverkan, samt andra källor, till exempel tjänster såsom turism och handel.⁷⁹ Frågan är hur myndigheterna avdelar tid för att kunna arbeta med målstyrd tillsyn. Detta handlar till stor del om förmågan att hantera den händelsestyrda tillsynen, i vilket målstyrd tillsyn i sig själv agerar verktyg. I stället för att utgå från resurser kan utgångspunkten bli uppdraget, det arbete som måste utföras, och därefter upptas resursfrågan och därmed den eventuella resursbristen.⁸⁰

⁷⁵ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 6.

⁷⁶ Naturvårdsverket, Modell för tillsyn styrd av miljö kvalitetsmålen, rapport 5347, 2003, s. 22.

⁷⁷ Naturvårdsverket, Svensk miljö tillsyn, s. 16.

⁷⁸ Prop. 1997/98:45, Del I, s. 503.

⁷⁹ Naturvårdsverket, Modell för tillsyn styrd av miljö kvalitetsmålen, s. 15 f; Naturvårdsverket, Svensk miljö tillsyn, s. 16.

⁸⁰ Naturvårdsverket, Modell för tillsyn styrd av miljö kvalitetsmålen, s. 16; Komrev, Det intellektuella kapitalet i kommuner och landsting – verksamhetens dolda potential, Malmö, 2001, s. 99.

En annan viktig aspekt i detta sammanhang är miljömålets ställning. Hos Naturvårdsverket har en stark önskan framkommit om att sambandet mellan miljö kvalitetsmålen och MB skall göras tydligare. Det kan underlätta för de operativa tillsynsmyndigheterna i deras planerande och genomförande av tillsynen samt i deras formulerande av beslut som grundas på målen, om miljö kvalitetsmålets status höjs. I ”Framtidens miljö – Allas vårt ansvar”, SOU 2000:52, framförs åsikten att det på något sätt bör hänvisas till miljö kvalitetsmålen i MB.⁸¹

3.3 lakttagelser

Vad som avses med tillsyn har diskuterats i flera utredningar. I skilda sammanhang är det olika aktiviteter som inordnas i begreppet. I de flesta fall har tillsynen både inslag av kontroll och av främjande verksamhet, även om det finns en skillnad angående vilket som väger tyngst. Vad som ingår i tillsynsbegreppet i praktiken överensstämmer ofta inte med den definition som utredningarnas författare vill ge tillsyn. Dessutom varierar åsikterna över tiden. I Riksrevisionens rapport från 1985 urskiljs två olika typer av tillsyn i praktiken. En kontrollerande och en främjande tillsyn som illustreras av figur 3, dessa framgår inte i lagtexten utan genom motivet i förarbetena.⁸²

| Tillsynstyp Kännetecken | Typ A | Typ B |
|--|--|---|
| <u>Motiv/syfte</u> | Skydd för liv och hälsa, dvs. säkerhetsfrågor | Förverkligande av övergripande politiska mål, rättssäkerhet, lika service, skydd för svaga grupper, återföring av erfarenheter |
| <u>Inriktning</u> | Kontroll av att regler efterlevs | Följa, stödja och utveckla en viss verksamhet i enlighet med statsmakternas intentioner |
| <u>Verksamhetsformer</u> | Inspektioner, besiktningar, Ärendegranskning | Utvärdering, uppföljning, planering, tillsynsbesök, utvecklingsarbete |
| <u>Sanktioner och andra medel för påverkan</u> | Föreläggande, vite, åtal, statsbidragsindragning | Överläggningar och påtalande av att föreskrifter inte efterlevs, allmänna råd, utbyte av erfarenheter och information, opinionsbildning |

Figur 3: Två olika typer av tillsyn, en kontrollerande och en främjande.

Riksrevisionsverket anser dock att tillsynen skall preciseras och beteckna en väldefinierad kontrollfunktion, det vill säga en granskning av att uppställda regler efterlevs, exempelvis genom inspektioner. I Riksdagens revisorers rapport 1994/95:RR9, är bilden av den faktiska tillsynen som förs fram lite annorlunda än den i föregående rapport. Fortfarande är det två huvudsakliga typer av tillsyn som kan urskiljas. Den kontrollerande är densamma medan

⁸¹ Naturvårdsverket, Modell för tillsyn styrd av miljö kvalitetsmålen, s. 19 f; SOU 2000:52, Framtidens miljö – allas vårt ansvar, s. 125 ff.

⁸² RRV, 1985, s. 95.

den andra består av både en kontrollerande del samt en del med främjande tillsyn. Dessa två typer kan fortsättningsvis kallas det *snäva tillsynsbegreppet* och det *vida tillsynsbegreppet*. Det snäva begreppet betonar tillsynens kontrollerande och granskande funktion och ger en strikt definition medan det vida begreppet inbegriper fler aktiviteter, vilka har en främjande verkan, utöver den kontrollerande funktionen. Tanken bakom den sist nämnda definitionen är att granskning och rådgivning i slutändan anses ha samma syfte, att bidra till regelefterlevnad och att förverkliga lagstiftarens intentioner. Det verkliga syftet blir därmed inte att finna fel utan att bidra till bättring. I denna rapport förs även tanken fram att tillsyn skall tjäna som en garanti för att lagar efterlevs. Riksdagens revisorer anser dock att tillsynsbegreppet skall definieras som oberoende kontroll. De fyra tillsynsmyndigheterna som tog fram ett diskussionsmaterial 1995, ansåg att tillsynsbegreppet skulle vidgas till att ha ett kärninnehåll som omfattar både regelskrivning, tillståndsgivning och inspektion, undantaget skulle dock vara stödjande åtgärder såsom forskning, information, utbildning och liknande. Uppgifterna borde enligt författarna ligga på en och samma tillsynsmyndighet och vara möjliga att utvidga genom tilläggsdefinitioner.

Den stora förändringen kan dock först märkas i Riksrevisionsverkets rapport ”Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel”, 1996:10. Där ses tillsynsbegreppet i en relativt vid mening, som ett förvaltningspolitiskt styrmedel för att främja efterlevnad av normer och regler. I centrum står dock ändå tillsynens funktion som efterhandskontroll. I SOU 1997:57 ansluter sig författarna till de slutsatser som görs i föregående rapport, det vill säga att det vida tillsynsbegreppet bör tillämpas. När sedan Statskontoret kommer med sin rapport ”Statens tillsyn över verksamhet i landsting och kommuner”, 1998, så definieras tillsyn som åtgärder i syfte att kontrollera efterlevnaden av lag eller bestämmelser utfärdade med stöd av lag. I och med detta väger definitionen av tillsynsbegreppet återigen tillbaka till det snäva begreppet där kontrollfunktionen är det väsentliga. Den kontrollerande funktionen dominerar även tillsynsbegreppet i ”Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag”, SOU 2002:14, vilken är den senaste utredning som behandlar tillsynsbegreppet. Tillsynsutredningen anser att granskning är det bästa ersättningsbegreppet till, och kärnan i, tillsyn. Det är dock ingen enkel definition av tillsynsbegreppet som Tillsynsutredningen lägger fram. I stället presenteras ett system av regler, organisationer och processer som skall tillförsäkra medborgaren att ställda krav inom ett visst område uppfylls. Efter att rapporten skrevs har utredningen kommit längre och den definition på tillsyn som nu är aktuell är: ”Tillsyn är ett förvaltningspolitiskt instrument där ett oberoende tillsynsorgan med ett uppdrag givet i lag granskar ett tillsynsobjekt och genom ett tydligt beslut avgör om tillsynsobjektet uppfyller de krav som en viss lag anger och vid behov beslutar om tillämpliga sanktioner riktade till den objektansvarige”.⁸³ Av detta kan slutsatsen dras att Tillsynsutredningen anser att tillsynsbegreppet skall begränsas till att ha en granskande eller kontrollerande funktion. Intressant att notera i detta sammanhang är att

⁸³ Johansson.

Tillsynsutredningen i ett annat kapitel som behandlar systemtillsyn (vilket kommer att behandlas senare i detta arbete), ger uttryck för att ”Grundtanken i miljöbalken är att *tillsynen* skall bedrivas så att den stärker verksamhetsutövarens egen förmåga att uppfylla sitt miljöansvar”(min kursivering).⁸⁴ Enligt min uppfattning torde verksamhetsutövarens egen förmåga främjas av en tillsyn som innefattar inte bara en kontrollerande verksamhet, utan även råd och information. Visserligen anser Tillsynsutredningen att tillsynsmyndigheten även skall ha andra uppgifter, likt råd och information, men att det då skall benämnas för ”vad det är”. I så fall borde det dock inte uttryckas med att ”tillsynen” skall bedrivas så att den stärker verksamhetsutövarens egen förmåga.

Vad som kan utläsas ur redovisningen ovan angående definitionen av tillsynsbegreppet är att vad som till en början inneburit att traditionell inspektion och kontroll och som tonats ned till förmån för rådgivning, information och utvärdering, verkat vända åt andra hållet och återigen givits funktionen av kontroll och granskning. Tillsyn tycks i alla former vara ett redskap i strävan efter att upprätthålla respekten för demokratin. I Sverige är den svenska förvaltningskulturen inriktad på samförstånd, kompromissvilja och hederlighet vilket kan vara anledningen till att tillsynen anses vara svag. Denna inställning kan vara förklaringen till att tillsynen lätt övergår från en mer kontrollerande funktion, till information, rådgivning och stöd. Uppfattningen om att tillsyn bör definieras som en kontrollfunktion tycks dock vara den med störst genomslagskraft, åtminstone i teorin.

Det har ovan beskrivits att det råder viss osäkerhet angående vad som avses med tillsyn på ett allmänt plan. Det klargjordes även att det som är ett faktum i praktiken inte alltid stämmer överens med utredningars slutsatser om vad som avses med tillsyn. Dock går det att urskilja två huvudsakliga och motstående inriktningar, det snäva och det vida tillsynsbegreppet. Samtidigt finns det även en gråzon mellan dessa två begreppsdefinitioner. Figuren nedan ger en bild av begreppsdefinitionerna med hänsyn till definition och kronologi.

⁸⁴ SOU 2002:14, s. 109.

”snäv tillsyn”

”vid tillsyn”

| | | |
|---|---|---|
| <u>RRV 1985</u> granskning eller kontroll av regelefterlevnad | | |
| <u>RR 1994/95</u> oberoende kontroll | <u>Fyra tillsynsmyndigheter 1995</u> regelskrivning, tillståndsgivning, inspektion möjligt att utvidga genom tilläggsdefinitioner | <u>RRV 1996</u> främja efterlevnad av normer och regler, i centrum står efterlevnadskontrollen |
| <u>Statskontoret 1998</u> regelefterlevnadskontroll | | <u>Förvaltningspolitiska kommissionen 1997</u> främja efterlevnad av normer och regler, i centrum står efterlevnadskontrollen |
| <u>Tillsynsutredningen 2002</u> granskning | | |

Figur 4: Begreppsdefinitionerna av tillsyn illustrerade med hänsyn till definition och kronologi.

Vilken av dessa inriktningar valdes då vid genomförandet av tillsynen över MB? Detta är oklart. I miljöskyddslagen fanns ingen definition av tillsyn. Det är även svårt att ur lagtexten utläsa vad tillsyn omfattar. Däremot ger förarbetena i viss mån vägledning. I Riksrevisionsverkets rapport från 1985 finns en studie där motivet, syftet, med tillsynen kopplas samman med vad som avses med tillsyn. I miljöskyddslagen var syftet behovet att skydda människor och miljön från olika slags risker. Vad som avsågs med tillsyn var en kontroll av att befintliga regler efterlevs och att överträdelse beivras medan den mer förebyggande tillsynen fick ett begränsat utrymme.⁸⁵ Inte heller i MB finns en uttalad definition av tillsyn. Lagrummet 26 kap. 1 § MB stadgar:

”Tillsynen skall säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Tillsynsmyndigheten skall *för detta ändamål* i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

Tillsynsmyndigheten skall *dessutom*, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses.” (min kursivering)

Av lagrummets ordalydelse kan utläsas att tillsynen skall säkerställa syftet med balken. För att göra detta skall tillsynsmyndigheten kontrollera

⁸⁵ Se kapitel 3.

efterlevnaden av balken, föreskrifter, domar och beslut samt vidta åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Dessutom skall tillsynsmyndigheten genom rådgivning, information och liknande skapa förutsättningar för ett tillgodoseende av balkens ändamål. Det är här oklarheterna blir riktigt stora. Vad avses med det ”dessutom”, som är kursiverat ovan? Genom att studera ordalydelsen torde enligt min mening andra stycket vara avsett att uppfylla syftet i första stycket och tredje stycket avse andra uppgifter för tillsynsmyndigheten. Är så fallet talar det för att med tillsyn i MB avses kontroll och vidtagande av åtgärder för rättelse, det vill säga det snäva tillsynsbegreppet blir aktuellt. Även vissa delar av förarbetena talar för detta, samtidigt som vissa delar talar emot. Regeringen uttrycker relativt klart i propositionen att ”definitionen av tillsynsbegreppet bör omfatta alla åtgärder som tillsynsmyndigheten vidtar i syfte att uppnå en efterlevnad av miljöbalken och föreskrifter, tillståndsdomar och beslut som grundar sig på balken”.⁸⁶ Detta borde syfta på det vida tillsynsbegreppet. Som tidigare nämnts fanns det ingen definition för tillsynsbegreppet i den lagstiftning som föregick MB. Emellertid kan tillsyn i miljöskyddslagen med utgångspunkt i förarbetena, som beskrivits ovan, hänföras till en tillsyn med regelkontroll i centrum, vilket är vanligt för områden som präglas av behovet att skydda människor och miljön från olika slags risker och skador.⁸⁷ Syftet med tillsynsreglerna i MB är att säkerställa syftet med balken, vilket är att främja en hållbar utveckling. Detta stadgas i MB:s portalparagraf. Bland annat anges att människors hälsa och miljön skall skyddas mot skador och olägenheter.⁸⁸ Detta kan ses som en indikation på att det snäva tillsynsbegreppet torde vara tillämpligt även i MB. Även tillsynsbegreppet i Europaparlamentets och rådets rekommendation tycks vara inriktat på kontrollerande och övervakande åtgärder. Rekommendationen har dock ingen faktisk inverkan på tolkningen av reglerna i MB, dels för att den är en rekommendation och dels för att den kom efter det att MB blev tillämplig. Intressant att kommentera är också det faktum att 26 kap. 1 § MB utformades i en brytningstid vad gäller uppfattningen om tillsynsbegreppet på ett allmänt plan. I utredningarna som gjordes vid denna tid rörde sig definitionen från den ena ytterligheten, det vida tillsynsbegreppet, till den andra ytterligheten, det snäva tillsynsbegreppet.⁸⁹ Att i lagtexten inte tydligt skriva ut vad som avses med tillsyn enligt MB har skapat oklarhet och osäkerhet.

Det finns även olika dimensioner inom själva tillsynsbegreppet. Dessa är också i vissa fall oklara, både vad gäller benämning och innehåll.

⁸⁶ Prop. 1997/98:45, Del I, s. 485.

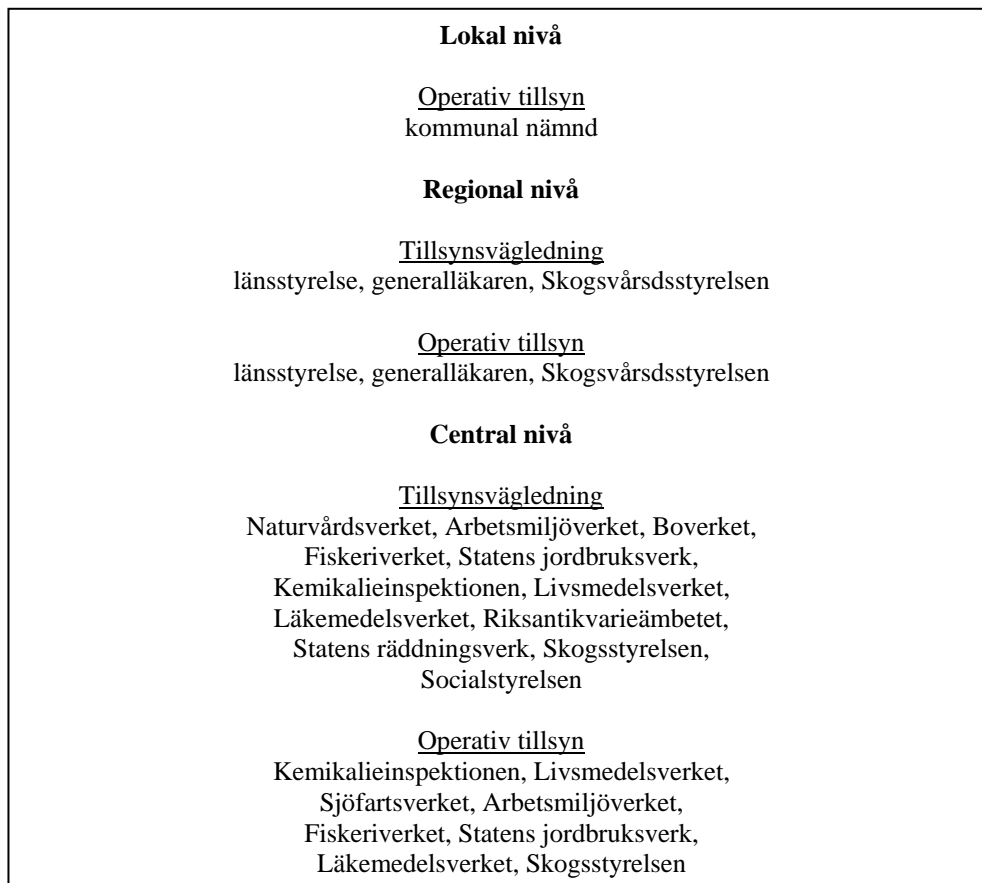
⁸⁷ Se RRV 1985, s. 39.

⁸⁸ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 7 f.

⁸⁹ Se kapitel 3.

4 Ansvarsfördelning vid tillsyn över miljöbalken

Enligt 26 kap. 3 § 1 st MB utövar Naturvårdsverket, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna (tillsynsmyndigheter) tillsynen i enlighet vad regeringen bestämmer. Ansvarsområdena delas in i tillsynsvägledning och operativ tillsyn. Dessutom delas de in i central, regional och lokal tillsyn. Nedan illustreras hur olika delar av tillsynsansvaret normalt fördelas på olika myndigheter och nivåer enligt MB och TiF. Även verksamhetsutövarens kontroll av sin egen verksamhet kan benämnas tillsyn. Detta kapitel behandlar hur ansvarsfördelningen påverkar tillsynens roll som styrmedel och vilken inverkan tillsynsbegreppet har på ansvarsfördelningen.



Figur 5: Illustration av hur olika delar av tillsynsansvaret normalt fördelas på olika myndigheter och nivåer enligt MB och TiF.

4.1 Tillsynsvägledning och operativ tillsyn

4.1.1 Tillsynsvägledning

Enligt 15 § TiF, skall de myndigheter som har ansvaret för tillsynsvägledning verka för samordning och samverkan vad beträffar informationsförsörjningen inom respektive ansvarsområde. Inom miljöområdet är det enligt 13 § TiF Naturvårdsverket som har det centrala ansvaret. Vissa andra centrala myndigheter har dock enligt 2 st ansvar över sina verksamhetsområden. Enligt 14 § TiF ansvarar länsstyrelsen för tillsynsvägledningen i länet, med undantag för den som utövas av generalläkaren och Skogsvårdsstyrelsen. Även initiativtagande till och samordning av större tillsynskampanjer och tillsyn som berör flera kommuner inom länet ryms inom denna regionala tillsyn. I 2 st anges också att länsstyrelserna skall arbeta för samarbete mellan polismyndigheter, åklagarmyndigheter och de operativa tillsynsmyndigheterna. Enligt MB skall de centrala tillsynsmyndigheternas vägledning gentemot kommunerna gå genom länsstyrelserna. I praktiken har inte bara länsstyrelserna, utan även kommunerna kontakt direkt med de centrala myndigheterna.⁹⁰

4.1.2 Operativ tillsyn

Även om mer än en myndighet har ett operativt tillsynsansvar parallellt och oberoende av andra, inom flera områden, så är ändå huvudregeln att det operativa tillsynsansvaret ligger hos *en* myndighet.⁹¹ Den största delen av den operativa tillsynen bedrivs av de 290 kommunerna.⁹² Utöver kommunernas obligatoriska ansvar, delas ansvaret upp mellan kommuner och de statliga myndigheter som har ett operativt tillsynsansvar enligt principer som anges i TiF:s bilaga. Länsstyrelsen har ett obligatoriskt ansvar för särskilda tillsynsområden, de flesta tillsynsområden kan länsstyrelsen dock överlåta till en kommunal nämnd om denna gjort framställning om det.⁹³ Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt 26 kap. 3 § MB och finner tillsynsmyndigheten att tillsynen inte bör överlåtas, kan frågan avgöras av regeringen enligt 4 § samma kapitel. Tillsynsmyndighet eller regering har enligt samma lagrum möjlighet att återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun och *skall* återkalla överlåtelsen om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § 2 st kommunallagen (KL).⁹⁴ Överlåtelse av tillsynsobjekt skall, enligt 10 § 2 st TiF, i första hand ske med grupper av tillsynsobjekt. Om länsstyrelsen finner det lämpligare, kan överlåtelse dock istället avse

⁹⁰ Ds 2000:67, s. 42 f.

⁹¹ Exempel på sådana områden är: tillsyn över kemiska produkter, biotekniska organismer samt avfall och producentansvar; Setterlid, s. 56.

⁹² Ds 2000:67, s. 39.

⁹³ Aktuella områden finns med i bilagan till förordningen och är markerade med beteckningen Ö.

⁹⁴ Se vidare kap. 7.

enstaka tillsynsobjekt. Vid prövning av överlåtelse skall länsstyrelsen enligt 11 § TiF beakta:

1. Omfattningen av tillsynsobjektets miljöpåverkan
2. Den kommunala nämndens möjligheter att uppfylla kravet i 7 § 1 st
3. Kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av kommunala verksamheter
4. Övriga frågor av betydelse för överlåtelse av tillsynen.

I samband med detta har regeringen uttalat att:

”kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn bör vara av betydelse vid fråga om övertagande av tillsynspaket som innehåller kommunala anläggningar. Länsstyrelsen bör förutom att ta hänsyn till KL:s regler dessutom förvissa sig om att kommunens förvaltningsorganisation är lämplig, dvs. att drift- och tillsynsansvaret är skilt åt. Enligt regeringens uppfattning bör en intern kommunal förvaltningsorganisation som innebär att drift- och tillsynsansvaret ligger på samma förvaltning medföra att tillsyn för dessa anläggningar inte skall utövas av den aktuella kommunen. I dessa fall bör tillsynspaketet kunna brytas upp så att kommunen får ansvaret för övrig tillsyn i paketet om förutsättningar för det föreligger. Om den kommunala organisationen förändras så att tillsynen kan påverkas bör frågan om tillsynsansvaret övervägas på nytt.”⁹⁵

Det som tagits upp ovan är en viktig fråga som kommer att behandlas mer nedan.⁹⁶

Vad gäller det ”förebyggande” tillsynsansvaret för naturvårdsfrågorna kan det av TiF dras slutsatsen att i praktiken finns inte någon myndighet som handhar det.⁹⁷ Eftersom denna tillsyn inte lagts på någon annan myndighet är den enligt 5 § TiF Naturvårdsverkets ansvar. Frågan är dock om Naturvårdsverket i realiteten har möjlighet att utöva förebyggande miljötillsyn för exempelvis ängs- och hagmarker ute i landet. Visserligen bör kommunen ha en god överblick över dess mark och vatten genom arbetet med den kommunala planeringen inom ramen för PBL. Det bör dock uppmärksammas att MB och PBL har olika utgångspunkter, dessutom inriktar sig en byggnadsnämnd tydligare mot utnyttjande av mark än en miljönämnd.⁹⁸

⁹⁵ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 491 f.

⁹⁶ Se vidare kap. 7.

⁹⁷ Bortsett från att länsstyrelsen tar emot anmälningar om samråd enligt 12 kap. 6 § MB, samt utövar tillsyn över skyddade naturområden där skyddet inte beslutats av kommunen.

⁹⁸ Christensen, Jonas, Goda förutsättningar för tillsyn, I: Fågelperspektiv på rättsordningen, vänbok till Staffan Westerlund, Göteborg, 2002, s. 201.

4.2 Centrala, regionala och lokala organs roll i tillsynen

4.2.1 Central tillsyn

I inledningen av kapitel fyra redovisas i figur 5, de centrala myndigheter som har ett tillsynsansvar enligt MB och TiF. I och med MB:s ikraftträdande har arbetsbelastningen ökat. En ESO-rapport talar för att resurserna för miljötillsyn vid myndigheterna är otillräckliga för att uppfylla de krav lagen ställer. Eftersom resurserna är begränsade krävs strategier och prioriteringar för att tillsynen skall kunna utföras på ett så effektivt sätt som möjligt. Det tycks i nuläget vara flera faktorer, förutom lagstiftning, som styr fördelningen av resurser mellan de olika tillsynsområdena.⁹⁹ I balansen mellan regelefterlevnadskontroll och information/rådgivning visar rapporten att idag prioriteras regelefterlevnadskontroll allt mer. Många medarbetare hos centrala myndigheter anser att det borde finnas en gemensam plan för att balansera dessa två element.¹⁰⁰ MB ersatte vid sin tillkomst sexton lagar inom miljö-, hälsoskydds- och naturresursområdena. Syftet var att samordna reglerna till en enhet, med en hållbar utveckling som mål. En samordning av lagarna kräver emellertid även en samordning av berörda myndigheters arbete. Utredningen tyder på att samordningen i praktiken är både begränsad och bristfällig.

Enligt ESO-rapporten är de centrala myndigheterna inte klara och tydliga i sin tillsynsvägledning samtidigt brister de i sitt stöd gentemot den lokala tillsynen. Detta kan enligt utredningen ha sin grund i att vissa av de centrala myndigheterna inte har någon operativ tillsyn, och därmed inte tillräcklig verklighetsförankring. Exempelvis ges Kemikalieinspektionen, som har en liten del operativ verksamhet, ett bättre betyg än många andra centrala myndigheter.¹⁰¹

4.2.2 Regional tillsyn

Den regionala tillsynen sköts nästan uteslutande av länsstyrelserna, vilka har ett ansvar som regionala tillsynsmyndigheter inom hela MB:s tillämpningsområde. ESO-rapporten visar att innan MB trädde ikraft upplevdes kontakten mellan länsstyrelser samt länsstyrelse och kommun som svag. Länsstyrelsens egeninitierade tillsyn har automatiskt nedprioriterats. Kommunerna var tvungna att inofficiellt överta ansvar för samordning och fältinriktade tillsynskampanjer. Riksrevisionsverket som granskade denna utveckling kom 1997 fram till tre möjliga lösningar för länsstyrelserna: ökade resurser, tydligare prioriteringar eller ett överlåtande

⁹⁹ Ds 2000:67, s. 50-53; Exempel på dessa är huruvida det rör sig om ett högrisksobjekt, om ett område omfattar större volym än ett annat, vad som får genomslag, tradition och massmedias tryck.

¹⁰⁰ Ds 2000:67, s. 53-58.

¹⁰¹ Ds 2000:67, s. 58-73.

av ansvar till andra aktörer. I och med MB:s ikraftträdande har i första hand de två sista alternativen lyfts fram.¹⁰² Trots det tycks, enligt rapporten, den regionala tillsynen inte få det genomslag som är önskvärt. I rapporten ges möjliga anledningar till det:

Brist på resurser. Länsstyrelsernas resurser är inte tillräckliga för att uppfylla alla de krav lagen ställer på dem.

Lagen ger länsstyrelsen en otydlig roll. Den roll länsstyrelsen fick i och med MB, att på ett mer betonat sätt ansvara för tillsynsvägledningen i länet, har ännu inte gett utslag i tillämpningen. Den behöver tydliggöras.

Länsstyrelsens dubbla roller. (a) Länsstyrelsen är inte en oberoende miljömyndighet utan skall även företräda näringslivsintressen och förbättra företagsklimatet. (b) Länsstyrelsen skall även agera rådgivande gentemot kommunerna samtidigt som den är besvärinstans. Länsstyrelsen vägrar ibland ge råd då ärendet sedan kan överklagas hos länsstyrelsen. Inspektörerna går dock runt detta genom att be om ett principiellt råd.¹⁰³

Trots problem tycks slutsatsen i ESO-rapporten vara att länsstyrelsen skall ha fortsatt tillsynsvägledningsansvar då den regionala nivån är en bra förbindelselänk mellan central och lokal nivå.¹⁰⁴

4.2.3 Lokal tillsyn

Den lokala tillsynen, det vill säga tillsyn över verksamheter inom kommunen, står främst kommunerna för. Det är där den stora ärendehantering sker. Kommunen har genom miljönämnden, med undantag för sådana verksamheter som kräver tillstånd, tillsyn över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. MB. Även tillsynen över hanteringen av kemiska produkter enligt 14 kap. och avfallshanteringen enligt 15 kap. handhas av miljönämnden.¹⁰⁵ Enligt 4 § TiF skall nämnden dessutom utöva tillsyn över hanteringen av biotekniska organismer enligt balkens 14 kap. Av detta följer att kommunerna inte automatiskt har tillsyn över naturvården i kommunen, såvida det inte rör sig om ett område där kommunen själv beslutat inrätta ett särskilt skydd.¹⁰⁶ Genom en uppsamlingsregel är nämnden ansvarig för ”Andra verksamheter och åtgärder än miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter eller täkter, som kan orsaka olägenheter för människors hälsa.”¹⁰⁷ Däremot kan kommunerna ansöka om att överta tillsynsområden från länsstyrelserna, vilket i praktiken är mycket vanligt.¹⁰⁸ I det fall kommunen inte har övertagit tillsyn från länsstyrelsen kan

¹⁰² Ds 2000:67, s. 74 ff.

¹⁰³ Ds 2000:67, s. 76 ff.

¹⁰⁴ Ds 2000:67, s. 79 ff.

¹⁰⁵ 26 kap. 3 § 3 st MB.

¹⁰⁶ Till exempel ett kommunalt vattenskyddsområde (tillsynsförordningens bilaga, rubrik A19), eller ett kommunalt naturreservat (tillsynsförordningens bilaga, rubrik A).

¹⁰⁷ TiF:s bilaga, p. B14.

¹⁰⁸ Reglerna om överlåtelse återfinns i 10 § TiF.

nämnden inte heller anses ha ett övergripande miljötillsynsansvar i kommunen.

För tillsyn har den rådande tendensen varit decentralisering. Arbetsuppgifter har i stor utsträckning flyttats från länsstyrelser till den enskilda kommunen. Denna utveckling har förstärkts i och med MB:s ikraftträdande.¹⁰⁹ I propositionen till balken framfördes att kommunen i större utsträckning än tidigare bör utöva tillsyn då det är lämpligt att kommunens lokala ansvar för miljön även omfattar rätten och skyldigheten att utöva tillsyn. Statens roll i detta sammanhang skall vara att stödja den kommunala nämnden och ingripa i de fall tillsynen inte sköts på ett tillfredställande sätt.¹¹⁰ Sedan 1992 då den nya KL trädde i kraft kan kommunerna själva styra över sin organisation och i praktiken tillsätta vilka nämnder de vill. Härmed avskaffades kravet på en specialreglerad, fristående miljönämnd. Resultatet av har blivit att nämnd- och förvaltningssammanslagningarna har ökat. Kommunerna med egen miljö- och hälsoskyddsnämnd var 1993 72 % och 1999 39 %. Vad gäller förvaltningarna för miljö- och hälsoskydd, var siffran 1993 68 % och 1999 42 %.

I teorin kan det vara bra att miljö- och byggintressena samarbetar så att miljöfrågor kan tas upp tidigt i en process. Detta tycks inte stämma i praktiken enligt rapporten, olika avdelningar med skilda intressen motarbetar varandra. Frågor om avvägning mellan till exempel miljö och exploatering förväntas lösas på tjänstemannanivå. När förslagen läggs fram är de motstridiga intressena redan borta. En hopslagning av nämnder och förvaltningar kan resultera i tillsyn över egen verksamhet och därmed kanske till och med i ett bedrivande av tillsyn över egen chef, om samma nämnd som driver en verksamhet också blir den som utövar tillsyn. I sådana fall hamnar miljöinspektörerna i en osund miljö och det kan vara svårt att bevara trovärdigheten inför medborgarna. Därför anses det i ESO-rapporten att tillsyn bör skötas oberoende av andra intressen.¹¹¹

”En myndighet som har tilldelats tillsynsuppgifter skall för tillsynsarbetet avsätta resurser som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn” enligt 7 § TiF. Kommunen ansvarar själv för finansieringen av tillsynsverksamheten. För att befrämja kommunernas möjlighet att själva prioritera och för att effektivisera utnyttjandet av resurser infördes 1993 ett nytt generellt statsbidrag vilket ersatte det specialdestinerade. Den enskilda kommunen kan därigenom använda bidraget som den vill. Sammanslagna förvaltningar kan leda till att resursbehovet helhetsbedöms och att miljöenheten inte får några öronmärkta pengar. Resurserna är inte tillräckliga för att uppfylla de krav på den kommunala tillsynsmyndigheten som lagen ställer enligt ESO-rapporten. I dag bestämmer kommunerna själva hur mycket av tillsynsverksamheten som skall finansieras genom skatter eller avgifter samt avgifternas storlek och utformning, vilket leder till stora skillnader kommuner emellan. Likställda fall skall dock behandlas lika

¹⁰⁹ Ds 2002:67, s. 88 ff.

¹¹⁰ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 490.

¹¹¹ Ds 2000:67, s. 95 f.

enligt den kommunala likställighetsprincipen.¹¹² I motiven till MB menade regeringen att en avgiftsfinansierad tillsyn bör vara utgångspunkten och ske utan vinst för kommunen i enlighet med självkostnadsprincipen.¹¹³ Den största delen av finansieringen sker hos de flesta kommuner genom skatter. Med ett homogent avgiftssystem i hela landet ökar möjligheten att undvika att företag väljer att etablera sig där avgifter är låga eller inte tas ut och där tillsynsverksamheten är företagsvänlig, vilket enligt rapporten sker idag. Kommuner kan även komma att nedprioritera sådan tillsynsverksamhet som är svår att avgiftsfinansiera. Möjligen kan ett gemensamt finansieringssystem bli missriktat på grund av de stora skillnader som finns i förutsättningar kommuner emellan.¹¹⁴ De ekonomiska förutsättningarna för att bedriva tillsyn är alltså i praktiken beroende av hur viktig kommunfullmäktige anser att miljötillsynen är, samt hur stor del av den samlade ekonomin miljötillsynen får i konkurrensen med andra kommunala uppgifter menar Christensen.¹¹⁵ Miljönämnden måste dock få de ekonomiska ramar som behövs för att tillsynsbehovet ”i tillräcklig grad” skall uppfyllas enligt TiF.¹¹⁶ Det är tveksamt hur många kommuner som uppfyller kravet i praktiken. Det är inte tillåtet att bortprioritera vissa tillsynsområden, men att hinna med allt som skall göras enligt 7 § 2 st TiF är inte möjligt för de flesta miljönämnder.¹¹⁷

Tillsynsmyndigheten skall inte bara ha tillräckliga resurser, utan även ” [...] personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet.”¹¹⁸ Visserligen kan kompetensproblem bero på brist i resurserna men även annat spelar in. Det är svårt att hålla kompetensen hög inom alla miljötillsynsområden i en kommun.¹¹⁹ Trots att det är på och av de lokala tillsynsmyndigheterna som den största delen av miljörettslämningen torde ske är miljöjurister sällsynta där och i ungefär hälften av kommunerna finns det inte någon juristtjänst alls. Detta är ett problem. Trots att kommunförbundets servicestab har miljöjurister är det inte tillräckligt. De är också för få och dessutom har de inte den närhet till handläggaren som krävs för att integrera de juridiska kunskaperna i det dagliga arbetet.¹²⁰ I propositionen framkommer att tillsyn bör vara behovsstyrd, det vill säga fördelningen av resurser och kompetens skall anpassas till varje kommuns särskilda förhållanden och miljöproblem.¹²¹ Enligt rapporten finns uppfattningen om att kommunerna prioriterar regelefterlevnadskontroll hos både inspektörer och miljöchefer men inte hos de centrala myndigheterna. Att

¹¹² Ds 2000:67, s. 88 f, 102-114, Christensen, s. 205.

¹¹³ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 516.

¹¹⁴ Ds 2000:67, s. 107-114.

¹¹⁵ Universitetslektor, jur. dr. Universitetslektor i miljörettslämning, Uppsala universitet, samt miljöjurist på Uppsala miljökontor.

¹¹⁶ Christensen, s. 205.

¹¹⁷ I ett JO-utlåtande från 1987 (87-05-27, med vidare fortsättning i JO:s ämbetsberättelse 1988/89 s. 378 ff) kritiserar miljö- och hälsoskyddsämnden i Pajala för att den tagit ett aktivt beslut om att inte utöva någon livsmedelstillsyn; Christensen, s. 206.

¹¹⁸ 7 § TiF.

¹¹⁹ Ds 2000:67, s. 126-131.

¹²⁰ Christensen, s. 211.

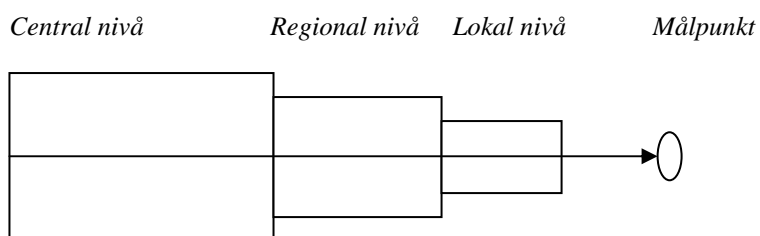
¹²¹ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 490.

regelefterlevnadskontrollen prioriteras stämmer bättre ju större en kommun är. Det var dock dubbelt så många chefer som inspektörer som anser den vara viktigast.¹²² Skillnaderna vad ankommer miljötillsynens kvalitet, omfattning och inriktning är ett problem. Den största nackdelen är att konkurrensen snedvrids och därmed förlorar kommuner med höga ambitioner i förhållande till kommuner med låga. Här finns mycket att vinna med en enhetlig tillsynsdefinition.

4.3 lakttagelser

Inom olika samhällsområden har flera olika lösningar för fördelningen av ansvaret valts. Denna fördelning är inte alltid tydlig men har betydelse för tillsynssystemets effektivitet, rättssäkerhet och demokratiska förankring som behandlas mer i kapitel fem. Därför är det viktigt med ett rationellt utformat system, där för- och nackdelar noga övervägts. I Sverige har de centrala myndigheterna och även länsstyrelsen till viss del, det övergripande tillsynsansvaret. Den faktiska tillsynen står länsstyrelsen, men främst de kommunala nämnderna för. Viktigt är här att poängtera att nämnderna inte har det övergripande miljötillsynsansvaret såvida de inte har övertagit ansvaret från länsstyrelsen, vilket är fallet på de flesta håll.

Vid införandet av MB har, som framkommit, implementeringsproblem vad gäller tillsyn och främst vad som avses med tillsyn, uppkommit. Det finns två sidor av detta problem. Dels gäller det organisationen, dels relationen tjänsteman – förtroendevald. Organisationens borde egentligen inte vara ett problem. Uppdelningen i tillsynsvägledning och operativ tillsyn samt central, regional och lokal tillsyn är egentligen logisk, och en bra idé. De centrala tillsynsmyndigheterna har övergripande intressen och ser helheten. De regionala tillsynsmyndigheterna intresserar sig istället för vad som är viktigt inom en viss region och ser helheten inom det området, medan de lokala tillsynsmyndigheterna skall anpassa tillsynen så att den fungerar som mest optimalt på det lokala planet, samtidigt som de centrala myndigheternas riktlinjer följs. Se figuren nedan, vilken visar hur tillsynen ändras från central till lokal samtidigt som målpunkten hela tiden skall vara densamma.



Figur 6: Relationen mellan den centrala-, regionala- och lokala tillsynen och målpunkten.

¹²² Ds 2000:67, s. 133-142.

Det förefaller dock som om problem uppkommit med organisationen och resultatet av ansvarsfördelningen tycks inte blivit det som avsågs. Stora delar av problemet tycks vara avsaknad av resurser och kompetens. Detta leder till att prioriteringar måste göras vilket i sin tur lätt kan leda till problem om det inte sker under samordnade former. En del av problemet torde vara att kommunikationen mellan de olika nivåerna inte fungerar tillfredställande, vilket ökar avståndet dem emellan. Det måste finnas en ömsesidig kommunikationskanal så att de centrala myndigheterna, när de utformar nationella riktlinjer, korrigeras i sin verklighetsanpassning genom att vara mottagliga för intryck från de lägre nivåerna. Samtidigt skall de regionala och lokala tillsynsmyndigheterna bli vägleda mot målpunkten genom en likriktad tillsynsvägledning. Problem som uppstått med länsstyrelsen som regional myndighet är att på samma gång som länsstyrelserna är tillsynsmyndigheter företräder de även näringslivsintressen. Detsamma gäller det faktum att länsstyrelsen är en rådgivande myndighet gentemot kommunen samtidigt som den är besvärinstans. Dessa faktorer gör att länsstyrelsens roll som oberoende myndighet kommer i kläm och om ingen klar definition av tillsynsbegreppet finns kan länsstyrelsens tolkning av begreppet därigenom påverkas i olika riktningar. Slutsatsen är att finns det inte en enhetlig definition på tillsynsbegreppet skapar tillsynsmyndigheter på olika nivåer och på samma nivåer egna definitioner av tillsynsbegreppet, vilket leder till att tillsynen bedrivs olika. Den andra sidan av problemet som består av relationen mellan tjänsteman – förtroendevald, kan sägas vara en del av problemet i organisationen eftersom de två sidorna av problemet är så nära sammanknutna. Problemet på detta plan har sin grund i intressen som drar åt olika håll samt lojalitets- och självständighetskonflikter. I samband med diskussionen angående sammanslagna nämnder ställs genast definitionen av tillsynsbegreppet på sin spets eftersom en oberoende kontroll som skall vara en garanti för demokratin kan vara svår att förena med en miljönämnd som inte är oberoende. Därutöver har de förtroendevalda vanligtvis kommunen som helhet i åtanke, i vilket exempelvis ekonomi och arbetstillfällen är en stor del. Miljötjänstemannen har däremot i första hand miljön att beakta. Visserligen är vi på väg mot ett allmänt miljötänkande, men vi är inte där ännu, i ett kort perspektiv är det därför lätt att komma till slutsatsen att dessa två aspekter kanske inte har mycket gemensamt. I ett långt perspektiv torde det dock vara svårt att komma till någon annan slutsats. Med tanke på exempelvis knappa resurser borde det vara det kortaste perspektivet, i vilket miljön ofta kommer till korta, som anammas hos de förtroendevalda, medan miljötjänstemannen fortfarande har ett miljöperspektiv. De stora problemen uppkommer då vid lojalitets- och självständighetskonflikterna som uppstår i relationen mellan tjänsteman och förtroendevald.¹²³ Alla de problem och konflikter som ovan redovisats för torde bli lättare att undvika eller komma till rätta med genom ett gemensamt tillsynsbegrepp som stadgar upp och likriktar verksamheten.

¹²³ Se vidare kap.6.

Förvaltningssystemets uppbyggnad påverkar det faktum att tillsynsbegreppen avgränsar tillsynsorganens befogenheter till deras rättsliga ansvarsområde, exempelvis utövar den centrala tillsynsmyndigheten tillsynsvägledning i landet och nämnden den operativa tillsynen i kommunen. Att det är kommunen som i praktiken står för tillsynen, samtidigt som det finns en kommunal självstyrelse kan ha viss betydelse vid en definition av tillsynsbegreppet. Det har på många håll framkommit att vissa kommunpolitiker inte sätter miljön främst på agendan.¹²⁴ Är det vida tillsynsbegreppet aktuellt kan politiker lättare motivera en påverkan på miljötjänstemannen att inte använda hårdare metoder än nödvändigt, vilket kan ha olika betydelse för en förtroendevald och en tjänsteman. Är istället det snäva begreppet tillämpligt, kan det innebära att inspektörerna lättare kan motivera striktare kontroll och starkare åtgärder när det är befogat. Oklarheter i tillsynsbegreppet kan leda till rollkonflikter hos tillsynsorgan med ansvar för tillståndsgivning såväl som för rådgivning. Detsamma gäller när verksamhetsutövare bedriver tillsyn över sig själv. Därutöver får tillsynen en låg prioritet och utövas passivt genom till exempel dialoger istället för verklig kontroll. En klar definition är viktig för att gränserna mellan de olika tillsynsmyndigheternas ansvar inte skall suddas ut. Kombinationen, kontroll tillsammans med rådgivning och stöd kan leda till problem om det inte finns tydliga riktlinjer och gränsdragningar. Rollerna mellan granskare och granskningsobjekt kan suddas ut genom en allt för långtgående rådgivning som försvårar en efterföljande granskning. Otydliga riktlinjer i en kombination med det vida tillsynsbegreppet kan därigenom vara en orsak till att den kontrollerande tillsynen är svag. Därutöver kan det bero på att rådgivning är en attraktivare arbetsuppgift än granskning samt den svenska förvaltningskulturens inriktning på samförstånd, kompromissvilja och hederlighet. Viljan och förmågan att granska förefaller vara mindre än statsmakernas vilja och förmåga att delegera vilket leder till en diskrepans. En lösning på problemen finns kanske i delegeringsgraden, granskningssystemet eller i båda delar.

I kontrast till detta står proportionalitets- och behovsprincipen, vilka behandlas mer i nästa kapitel och som innebär att nyttan för det allmänna skall stå i förhållande till nackdelen för den enskilde och att minst ingripande åtgärder skall användas. Detta innebär att eftersom det finns en möjlighet att skapa regelefterlevnad genom exempelvis rådgivning och information skall rådgivning användas innan till exempel ett föreläggande utfärdas, såvida det inte är särskilt viktigt att genomföra regelefterlevnaden snabbt, eller om det inte är troligt att rådgivning eller liknande fungerar.

¹²⁴ Exempelvis i Ds 2000:67 och Johannesson, Mikael, Johansson, Jens, Miljötillsynen måste skärpas, Kommunerna klarar inte valet mellan lag och politisk hänsyn, Göteborgsposten, 2001-10-21, s. 4.

5 Grundläggande principer vid tillsyn över miljöbalken

Förutsättningarna för tillsynen grundar sig på lagar och andra föreskrifter, men även på grundläggande principer.¹²⁵ I detta kapitel tar jag upp viktiga principer och redovisar vilken inverkan de har på tillsynen samt vilken påverkan tillsynsbegreppet har på brukandet av principerna.

5.1 Legala principer

5.1.1 Legalitetsprincipen

Legalitetsprincipen konkretiseras i 1 kap. 1 § Regeringsformen (RF) i uttrycket: ”Den offentliga makten utövas under lagarna.” Med detta menas att folkstyret är underkastad lagstiftningen och att de offentliga organen, bland annat förvaltningsmyndigheter och kommuner, är bundna av lagen i utövandet av sin verksamhet. Förvaltningsmyndigheternas beslutanderätt måste däremot inte alltid grunda sig direkt på en lag, utan det räcker med att beslutanderätten grundas på en författning som har stöd i grundlag eller annan lag. Är det dock fråga om myndighetsutövning innebär legalitetsprincipen ett principiellt krav på lagstöd för myndigheternas beslutanderätt.¹²⁶ Finns det dock möjlighet för delegation av normgivningsmakt till regeringen räcker det att myndigheterna har sin beslutanderätt grundad i en förordning, enligt 8 kap. 7 § RF.¹²⁷ I vissa kommuner har det uppkommit problem vid tillsynen, miljöstraffavgifter har inte tagits ut och åtalansmälningar har inte gjorts vid misstanke om brott. Otillbörlig politisk påverkan inom den kommunala miljötillsynen samt frågan om lojalitetskonflikter har diskuterats i allt högre grad. Enligt en utredning är det vanligt att politikerna sänder ut företagsvänliga signaler om att ”onödiga åtgärder” inte bör vidtas. Otillbörlig politisk påverkan är mest förekommande i de minsta kommunerna. En sådan påverkan förekommer även dubbelt så ofta i kommuner med sammanslagen nämnd eller förvaltning jämfört med de som har en egen miljö- och hälsonämnd samt förvaltning. Orsaker till påverkan kan vara att politikerna känner verksamhetsutövaren eller att de sägs vilja värna arbetstillfällena och företagsklimatet i kommunen.¹²⁸ Enligt utredningen tycks politikerna tro att lagen lämnar utrymme för politiska överväganden, även då den inte gör det. Hos politikerna råder det olika uppfattningar vissa tycker att det finns olika sätt att tolka MB samtidigt som de anser att vissa förseelser är för små att

¹²⁵ SOU 2002:14, s. 37.

¹²⁶ Myndighetsutövning utmärks exempelvis genom en situation där det allmänna genom beslut eller andra åtgärder bestämmer över medborgarna på ett sätt de inte kan motsätta sig, där de hamnar i en beroendeställning.

¹²⁷ Strömberg, Håkan, Allmän förvaltningsrätt, Malmö, 2003, s. 64.

¹²⁸ Ds 2000:67, s. 159-167.

räknas som miljöbrott medan andra anser att det är resurser och kompetens som saknas.¹²⁹

5.1.2 Objektivitetsprincipen och likhetsprincipen

Enligt 1 kap. 9 § RF skall förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Objektivitetsprincipen innebär att tillsynsmyndigheterna inte får låta sig påverkas av andra intressen än dem de är satta att tillgodose, och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som får beaktas vid prövningen av ett ärende enligt gällande författningar. Jävsbestämmelser är ett sätt att försöka garantera saklighet och opartiskhet i rättssystemet. Enligt likhetsprincipen skall tillsynsmyndigheterna även beakta allas likhet inför lagen i sin verksamhet. Denna princip måste fyllas ut med rättsregler vilka anger omständigheter som får eller inte får läggas till grund för ett beslut, eftersom grundstadgandet inte ger någon ledning i det hänseendet. Likhetsprincipen sammanfaller i viss utsträckning med objektivitetsprincipen men sträcker sig en bit längre. I det fall myndigheterna vid fattandet av ett beslut kan välja mellan olika alternativ utan att dessa strider mot kravet på saklighet och opartiskhet, innebär likhetsprincipen även ett krav på konsekvens i myndighetens beslutande verksamhet.¹³⁰ Det finns tillfällen i tillsynsverksamheten då problem kan uppkomma i samband med tillämpandet av dessa två principer. När en kommun har både drift- och tillsynsansvar över en verksamhet finns förutsättningar för att tillsynsmyndigheten inte iakttar saklighet, opartiskhet och beaktar allas likhet inför lagen i förhållandet mellan verksamhet i kommunal regi och verksamhet som inte är i kommunal regi. Även länsstyrelsens roll som både tillsynsmyndighet och företrädare för näringslivsintressen kan leda till ett åsidosättande av principerna.

5.1.3 Lojalitetsprincipen, lydnadsplikt och självständighetsprincipen

Enligt 11 kap. 6 § RF lyder de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen.¹³¹ Det är dock endast regeringen som kollektivt som kan ge order till myndigheterna.¹³² Grunden i tjänstemannens arbete är att verkställa de politiska besluten. Genom att vara det verkställande organet, placerat sist i processen kan förvaltningen påverka tillämpningen av statsmakternas direktiv. Detta gör att förvaltningen kan utgöra ett hot mot den enskildes integritet. Därför är kontroll gentemot förvaltningen lämpligt.¹³³ Den

¹²⁹ Lundin, Catharina, Miljöpolitiker lever farligt – riskerar åtal, Kommunaktuellt nr 2, 2001-01-25, s. 16-18.

¹³⁰ Strömberg, s. 66 f.

¹³¹ Undantagsvis kan de dock lyda under riksdagen.

¹³² Ragnemalm, Hans, Regeringen och förvaltningsmyndigheterna – synpunkter på verkledningskommitténs grundlagstolkning, Förvaltningsrättslig tidskrift, 1986, s. 7 ff.

¹³³ SOU 1997:28, I demokratins tjänst, Statstjänstemannens roll och vårt offentliga epos, s. 6 f.

självständighet förvaltningsmyndigheterna har i sin rättstillämpning och domstolsliknande verksamhet i samband med tillsyn, är viktig för den enskildes känsla av rättsäkerhet. Därför gäller inte lydnessplikten vid myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller tillämpning av lag enligt 11 kap. 7 § RF.¹³⁴ Inom det givna området är förvaltningsmyndigheten skyldig att besluta självständigt och på eget ansvar.¹³⁵ Inom kommunen finns en liknande självständighet för nämnder och förvaltningar i förhållande till kommunala beslutande organ. Självständighetsprincipen i regeringsformen sätter dock inga hinder för riksdag, regering eller kommunfullmäktige att ange ramar genom anslag eller att ge uttryck för vad verksamheten bör prioritera.¹³⁶ Grundlagen förbjuder bara direktiv ”i särskilda fall”, inte generella direktiv.¹³⁷

Det är dock inte endast inom organisationen som de principer som detta avsnitt handlar om blir aktuella, utan det sker även på tjänstemannanivå. Lojalitet mot arbetsgivaren innebär att arbetet utförs som arbetsgivaren vill att det skall utföras. Att istället göra, eller inte göra, något som påverkar arbetsgivaren negativt är ett illojalt beteende. Detta skapar en spänning mellan lojalitet och yttrandefrihet. Den offentliga sektorn skall, precis som benämningen antyder, präglas av offentlighet och ett utnyttjande av yttrandefriheten skall inte betraktas som illojalitet.¹³⁸ Inom den privata sektorn handlar lojalitetskravet istället mer om en personlig lojalitet. Alla skall tillsammans arbeta för det gemensamma målet. Att avslöja missförhållanden anses ofta vara illojalt. Den offentliga sektorn närmar sig den privata mer och mer även om den offentliga har en starkare insyn och kritisk prövning av de beslut som tas. Att allmänheten har förtroende för förvaltningen är viktigt för demokratin. Detta förtroende baseras inte sällan på tjänstemännens agerande. De nya anställningsformerna för tjänstemännen, som allt mer liknar de på den privata arbetsmarknaden, har inverkat på tjänstemannens självständighet. När tjänstemannen skall ta ett beslut och väger olika lojaliteter mot varandra har oundvikligen även lön och anställning stor betydelse. Här bör det skiljas på lojalitet och otrygghet.¹³⁹ Under 1980-talet reformerades flera grundläggande faktorer inom den offentliga förvaltningen för att göra den mer kostnadseffektiv. Några av dessa förändringar var decentralisering, avreglering, individuella löner och att större vikt lades vid ledarskap. Flexibiliteten och effektiviteten skulle ökas inom den offentliga sektorn.¹⁴⁰ Ett problem är att demokrativärdena hamnar i bakgrunden när ekonomivärdena sätts i fokus.¹⁴¹ Medarbetarens lojalitet gentemot chefen stärks i och med individuell

¹³⁴ För det mesta sker myndighetsutövning med stöd av lag, men det kan även ske med stöd av förordning. Lagtillämpning är vanligtvis på samma gång myndighetsutövning, men det finns undantag. (Strömberg, s. 65.)

¹³⁵ Strömberg, s. 65.

¹³⁶ SOU 2002:14, s. 38 f.

¹³⁷ Strömberg, s.65.

¹³⁸ Nilsson, Örjan, Högt i tak – om man ligger ner?, Stockholm, 1999, s. 35 f.

¹³⁹ Se Prop. 1997/98:136, Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, s. 20 f.

¹⁴⁰ Sjölund, Maivor, Ny lönepolitik – ny värdestruktur i förvaltningen, Statsvetenskaplig tidskrift, 1996, s. 390 .

¹⁴¹ Nilsson, Ö, s. 38 f.

lönesättning då denne är beroende av chefsens bedömning. Detta begränsar den enskildes autonomi, vilket må vara en positiv utveckling ur effektivitetssynpunkt men inte ur demokratisynpunkt. Det kan vara svårt att fastställa om flexibiliteten ökar genom detta. Effektiviteten i förvaltningen ökar däremot genom att antalet ja-sägare ökar. Det är inte många tjänstemän som ifrågasätter verksamheten om det resulterar i en lägre lön och hur skall då den offentliga verksamheten belysas?¹⁴²

Tjänstemannen har enligt regeringen en viktig roll i samhället, det är han som svarar för att de folkvaldas beslut verkställs. De demokrativärderingar som slås fast i RF förverkligas av tjänstemannen. Lagtext och instruktioner är de riktlinjer han har att följa i sitt arbete.¹⁴³ I grundlagen finns ingen bestämmelse som stadgar att tjänstemannen är självständig i förhållande till den myndighet där han arbetar. Folkviljan går från väljarna genom riksdag och regering för att till slut hamna hos tjänstemannen som fattar ett beslut.¹⁴⁴ Tjänstemannen ansvarar själv för sina handlingar. För att tjänstemannen skall hållas ansvarig presumeras det att beslutet är självständigt fattat. Med det individuella ansvaret följer ett antagande om att tjänstemannen agerat självständigt. Självständigheten är dock inte lagreglerad. Eftersom tjänstemannen har ett eget ansvar för sina handlingar borde han även ha en lagstadgad självständighet.¹⁴⁵

5.1.4 Proportionalitets- och behovsprinciperna

Proportionalitetsprincipen innebär att om ett förvaltningsbeslut eller en annan myndighetsåtgärd är betungande för den enskilde är det viktigt att nyttan för det allmänna som åtgärden syftar till, står i förhållande till nackdelen för den enskilde. Åtgärden skall alltså inte innebära större uppostringar för den enskilde, än vad som kan motiveras av ett allmänt starkt intresse. Behovsprincipen anför vidare att det inte skall användas hårdare metoder för att uppnå det avsedda resultatet än vad som behövs. Dessa principer har tillerkänts allmän giltighet inom förvaltningsrätten. Bland annat kommer proportionalitetsprincipen till uttryck i 26 kap. 9 § 2 st MB. Proportionalitetsprincipen har dessutom uttryckligen erkänts i svensk rättspraxis.¹⁴⁶ Dessa principer sprider ett särskilt ljus över tillsynsbegreppet och speciellt den snäva definitionen av tillsynsbegreppet. I realiteten resulterar detta i att om det inte finns skäl att anta att starkare åtgärder krävs, skall exempelvis råd och information föregå förelägganden.

¹⁴² Se Sjölund, s. 390-406.

¹⁴³ Se till exempel, Lundquist, Lennart, Etik och förvaltning, I: Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem, Bo Rothstein (red.), Stockholm, 2001, s. 147.

¹⁴⁴ SOU 1999:40, Demokratin i den offentliga sektorns förändring, s. 29.

¹⁴⁵ Jfr. Edling, Ulf m. fl., Räddningstjänst, En lagkommentar, Stockholm, 1993, s. 167 f.

¹⁴⁶ Strömberg, s. 68.

5.2 Rättssäkerhet, demokrati, närhet och effektivitet

Att tillsynsorganisationen ser ut som den gör beror troligtvis på att den växt fram med tiden, och inte enligt en planerad strategi. Vid en diskussion om organisationens utformning är det begreppen effektivitet, rättssäkerhet, närhet och demokrati som förs fram.¹⁴⁷

Rättssäkerhet och demokrati gynnas av centrala eller centralt styrda lösningar. För att kunna bedriva tillsyn på ett professionellt och enhetligt sätt krävs att tillsynsorganet är stort och har tillräcklig kompetens. Störst betydelse har det när tillsynsobjektet har en stor och komplicerad verksamhet. Idag tar en liten kommun hand om även stora och komplicerade objekt. Likhet inför lagen talar för en central eller centralt styrd tillsyn. Detta gäller särskilt i de fall möjligheten för tolkning är stor för tillsynsorganet och när det förfogar över sanktioner. Risken för jäv och annan otillbörlig påverkan från lokala intressen minskar väsentligt vid central tillsyn.¹⁴⁸

Demokrati gynnas dock även av en decentraliserad och kommunaliserad organisation. Statsmakternas intresse att verka för likformighet genom en central tillsyn skall balanseras gentemot kommunens möjlighet att själv forma sin verksamhet. I detta sammanhang uppkommer dock även frågan huruvida kommunerna skall bedriva tillsyn över kommunala verksamheter i den egna kommunen. Det hävdas att en kommunalt genomförd tillsyn på ett bättre sätt speglar invånarnas värderingar och avvägningar. Detta eftersom de lokala politikerna på ett bredare plan ansvarar för att skydda kommuninnevånarnas intressen och att de lättare kan göra bedömningar utifrån kommunens förutsättningar. Dessutom kan det vara naturligare för medborgarna att påtala brister genom kommunen.¹⁴⁹

Även närhet främjas av en lokal, möjligen en regional, organisation om tillsynsobjekten är många och spridda över landet, som fallet är på miljöområdet. Inom kommunen finns en bred kunskap bland politiker och tjänstemän vilka får en helhetssyn genom sin närhet till området. Kommunen ansvarar ofta för tillsyn även i andra frågor där miljöaspekten ingår som en del, det är många lagar som bör samordnas och detta arbete torde genomföras lättare under en kommuns regi än centralt. Om miljötillsynen, vilken utgör en stor del av tillsynen, skulle läggas centralt är det möjligt att de mindre kommunernas förvaltning inte skulle nå upp till den "kritiska massan", som krävs för att förvaltningen skall kunna arbeta effektivt. Dessutom skulle även annat miljöarbete troligtvis hämmas om tillsynen framtogs kommunerna.¹⁵⁰ Viktigt att komma ihåg är att på något sätt måste en lokal tillsyn bedrivas, även i en ort så avlägsen som Pajala.

¹⁴⁷ SOU 2002:14, s. 74.

¹⁴⁸ SOU 2002:14, s. 75, 77.

¹⁴⁹ SOU 2002:14 s. 78.

¹⁵⁰ SOU 2002:14, s. 75 ff.

Om tillsyn drivs helt på ett centralt plan, länsstyrelserna tar över tillsynen eller en regional myndighet ersätter kommunerna är frågan i vilken utsträckning närhetsargumentet tillgodoses. Ett exempel som är intressant i sammanhanget är arbetsmiljötillsynen. Arbetsmiljöverket har bara 20 kontor som hanterar tillsynen. Tidigare var det kommunerna som stod för tillsynen av mindre arbetsplatser. Bedömningen gjordes att den kommunala anknypningen inte var lika viktig som rättsäkerhet, statens krav på likhet och enhetlighet. Det är dock svårt att avgöra det praktiska utfallet av omorganisationen. Även miljötillsynen skulle kunna skötas från ca 20 regionala kontor.¹⁵¹

5.3 lakttagelser

Den offentliga och privata sektorn har med tiden närmat sig varandra allt mer. Därmed har gränsen mellan offentlig och privat verksamhet suddats ut.¹⁵² Inom privat verksamhet råder en mjukare, mer serviceinriktad inställning, de medel som finns till hands är information, råd och stöd. Detta leder också till en effektiv verksamhet på detta område. Att öka effektiviteten har varit ett huvudsakligt skäl för förändringarna inom den offentliga sektorn. Effektivitet får dock inte vara en motsättning till att alla medborgare kan lita på att myndighetsutövandet är opartiskt och självständigt.¹⁵³ Eftersom effektivitetsarbetet har varit prioriterat anser regeringen nu att istället skall kvaliteten inom förvaltningen sättas i första rummet.¹⁵⁴ De tre grundläggande begreppen som förvaltningssystemet bygger på är demokrati, rättsäkerhet och effektivitet. Eftersom dessa begrepp verkar i olika riktningar kan problem uppkomma för den enskilde tjänstemannen i hans arbete. För att staten skall kunna legitimera sitt handlande är det viktigt att tjänstemän handlar etiskt rätt.

Ställs de principer som redovisats för, i föregående avsnitt av kapitel sex, i relation till definitionen av tillsynsbegreppet väger principerna inte alltid lika tungt. Ju mer tillsynen ses som kontroll av att vissa av staten fastställda normer följs, det vill säga om det snäva tillsynsbegreppet används, desto mindre betydelsefulla verkar de lokala demokratiaspekterna vara. Ses tillsyn ur denna synvinkel är den främst ett medel att genomföra att demokratiska beslut i form av lagar implementeras på ett likvärdigt sätt i hela landet. I det fallet bör tillsynsprocessen i första hand styras av kraven på rättsäkerhet och effektivitet. Detta medför att en på politiska grunder beslutad lokal anpassning av tillsynens innehåll och former begränsas. En avvägning bör därför ske av vilka principer som i detta fall skall väga tyngst. Följaktligen bör den organisation för ansvarsfördelningen väljas vilken tillgodoser behoven av likvärdighet, effektivitet i styrningen samt bredd och djup i

¹⁵¹ SOU 2002:14, s. 75 ff.

¹⁵² SOU 1996:173, När makten gör fel, den offentliga tjänstemannens ställning och ansvar, s. 7.

¹⁵³ Proposition 1993/94:65, Om ändrad lagstiftning för statsanställda m fl., s. 29.

¹⁵⁴ Prop. 1997/98:136, s. 13 f.

tillsynsorganets kompetens och medborgarpåverkan.¹⁵⁵ Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att tillgodose även proportionalitets- och behovsprinciperna. De medför att allmännyttan och nackdelen för den enskilde vid en åtgärd måste stå i relation till varandra, samtidigt som starkare åtgärder inte skall användas, än vad som behövs. Detta leder till att råd och anvisningar skall föregå starkare åtgärder om sådana inte behövs.

¹⁵⁵ Se SOU 2002:14, s. 89 f.

6 Lagtekniska lösningar

Detta kapitel kommer att allmänt behandla tillämplig lagstiftning för att därefter ta upp de lagändringar som gjorts och som är intressanta för min frågeställning samt Europaparlamentets och rådets rekommendation som kan komma att få en stor inverkan vid en eventuell övergång till en reglering genom direktiv. Därutöver diskuteras även frågan om en framtida tillsynslag.

6.1 Tillämplig lagstiftning

Detta arbete fokuserar på tillsyn över MB, där är det främst MB:s 26 kap. som blir aktuell samt TiF. Då syftet med tillsyn är att säkra efterlevnaden av MB:s regler, omfattar denna i stort sett all verksamhet och alla åtgärder som möjligen kan skada miljön eller människors hälsa. Det är i hänsynsreglerna som ansvaret till skydd för miljön och människors hälsa specificeras. Enligt MB är det den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som ansvarar för att, så långt det går, minska påverkan på miljön och människors hälsa. Hänsynsreglerna anger också att det är den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som är skyldig att visa att hänsynsreglerna uppfylls, det vill säga en omvänd bevisbörda. Då hänsynsreglerna skapar bredd är det inte konstigt att denna bredd går igen när MB ger uttryck för vad tillsynsorganens uppgifter bör omfatta i 26 kap. 1 §. De femton miljö kvalitetsmålen, antagna av Sveriges riksdag, är ett annat mer långsiktigt medel för att uppnå hållbar utveckling och kommer troligtvis spela en allt större roll i den svenska miljö tillsynen.¹⁵⁶ Inom EU finns ännu inte något direktiv som anger riktlinjer för tillsynen, även om utredningar nu granskar lämpligheten av ett sådant. Däremot finns det en rekommendation från Europaparlamentet och rådet, om införande av minimikriterier för miljö tillsyn i medlemsstaterna. Det finns även lagstiftning som alltid är tillämplig i myndigheternas verksamhet, och således även vid tillsyn. I tryckfrihetsförordningen finns till exempel grundläggande bestämmelser om offentlighet och sekretess. Förvaltningslagen (FL) ställer krav på myndigheterna att genom upplysningar, vägledning, råd och liknande hjälpa den enskilde med sådant som har med myndighetens verksamhetsområde att göra. Myndigheterna har även en skyldighet att hjälpa varandra. FL har också bestämmelser om jäv, precis som KL.¹⁵⁷ Det finns även bestämmelser om tillsyn i den så kallade Sevesolagen.

¹⁵⁶ Naturvårdsverket, Svensk miljö tillsyn, s. 12 f.

¹⁵⁷ SOU 2002:14, s. 39.

6.2 Lagändringar

6.2.1 Kommunallagen

En ny jävsregel har införts i 6 kap. 25 § KL, vilken innebär att en förtroendevald eller en anställd hos kommunen skall anses jävig i ärenden om tillsyn över en kommunal verksamhet som han själv är knuten till.

Ett stort problem är att kommuner har både drift- och tillsynsansvar för vissa verksamheter. När drift och tillsyn inte skiljs åt finns risken att beslut inte fattas på ett objektivt och opartiskt sätt, vilket har hänt i ett antal fall. Förvaltningen kan till exempel underlåta att driva en fråga och nämnden kan avstå från att meddela ett föreläggande eller besluta om miljöstraffavgift. En nämnd får inte utöva en i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver enligt 3 kap. 5 § KL.¹⁵⁸ Tyvärr kan inte ett ingripande med sanktioner göras mot den överträdande kommunen. KL har inga bestämmelser angående den kommunala förvaltningens organisation men enligt förarbetena till både KL och MB bör drifts- och tillsynsansvaret vara åtskilt på både nämnd och förvaltningsnivå.¹⁵⁹ Vid tillsynsarbete uppkommer situationer då tjänstemännen beslutar om tvångsmedel, exempelvis föreläggande, förbud eller åtalsanmälan som skall användas mot en verksamhetsutövare. Om ansvaret för drift och tillsyn inte tillräckligt tydligt skiljts åt, kan resultatet bli att tvångsmedlet riktas mot någon som både är ansvarig för den miljöfarliga verksamheten och tillsynsverksamheten. Tjänstemannen som handlägger ärendet kan hamna mittemellan lojaliteten till verksamhetsansvarig och lojaliteten till sin yrkesroll.¹⁶⁰ Det har i en utredning uppmärksammats att lagkraven på skilda nämnder för drift och tillsyn inte uppfylls överallt.¹⁶¹ Detta kan medföra att kvaliteten och miljönyttan i tillsynsarbetet försämras i sin helhet, vilket kan minska möjligheterna att uppnå miljömålen samt en hållbar utveckling genom tillsyn. Dessutom minskar förutsättningarna för en nationellt likvärdig tillsyn. Invändningen mot lagförslaget från vissa remissinstanser om att regeln i 6 kap. 25 § 4 p. KL, angående deliktessjäv, var tillräcklig, ansågs ha relevans genom förbudet mot gemensam nämnd för drift och tillsyn i 3 kap. 5 § KL, men tillbakavisades. Deliktessjäv föreligger när det avseende en förtroendevald eller en anställd hos kommunen eller landstinget finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Det finns en undantagsregel från deliktessjäv i 6 kap. 27 § 2 st KL. Detta lagrum stadgar att jäv enligt 6 kap. 25 § 4 p. KL inte anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ett ärende hos en nämnd tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd. Denna regel skapar osäkerhet eftersom det inte är helt fastställt vad som skall betraktas som samma ärende. Dessutom är det tvivelaktigt att

¹⁵⁸ Proposition 2002/03:54, Tillsyn och sanktioner på miljörättens område, s. 16.

¹⁵⁹ Proposition 1990/91:117, Ny kommunallag, s. 41; Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 268.

¹⁶⁰ Prop. 2002/03:54, s. 16.

¹⁶¹ Naturvårdsverket, Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet.

delikatessjäv kan hävdas när samma förvaltning sköter både drift och tillsyn.¹⁶²

Med den nya regeln framgår tydligt att jäv föreligger om samma nämnd eller samma personer inom förvaltningen utövar drift och tillsyn i en verksamhet. Bestämmelsen omfattar all kommunal tillsyn över kommunalt driven verksamhet. Visserligen kan lagändringen uppfattas som ett ingrepp i kommunens organisationsfrihet, men även efter ändringen styr lokala förutsättningar och behov den kommunala förvaltningens organisation utan att kommunerna etablerar en nämndorganisation, där samma person hanterar både drift och tillsyn, vilket strider mot KL.¹⁶³

Svea hovrätt och Justitieombudsmannen ifrågasatte lämpligheten i formuleringen ”är knuten till”, föreslagen av Naturvårdsverket. Istället föreslogs formuleringen ”har tagit befattning med”. Regeringen antog dock Naturvårdsverkets förslag då den formuleringen redan är etablerad i KL:s jävsregler samt då den har en vidare innebörd. Formuleringen omfattar även den situationen att en person deltar vid handläggningen av ett tillsynsärende avseende en verksamhet som han är ansvarig för men som hon eller han ännu inte tagit befattning med.¹⁶⁴ En konsekvens av lagändringen är att KL:s regel om att ansvar för drift och tillsyn skall vara skilt på nämndnivå, stärks. Lagändringen kommer inte att medföra att kommuner direkt hindras från att ha en gemensam nämnd för drift och tillsyn. Däremot kommer jäv hela tiden att bli aktuellt genom lagändringen och försvåra det praktiska arbetet. Huruvida en beslutsfattare eller handläggare är jävig eller inte avgörs inte genom en subjektiv bedömning, till skillnad från regeln om delikatessjäv.¹⁶⁵

6.2.2 Miljöbalken

En bestämmelse har införts i 26 kap. 4 § MB som innebär att tillsyn som har överlåtit till en kommun skall återkallas, om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § 2 st. KL. Denna lagregel behandlar situationen att en nämnd inte får utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. Länsstyrelsen kan överlåta tillsyn åt en kommun, den kan även återkalla överlåten tillsyn. Enligt förarbetena är en olämplig förvaltningsorganisation en möjlig grund för återkallelse.¹⁶⁶ Naturvårdsverket har i sin utredning ”Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet m.m.” upptäckt att ingen länsstyrelse har använt sig av återkallelse. Anledningen är att det är svårt för länsstyrelserna att finna grund för återkallelse, då grov misskötsel från kommunens sida anses

¹⁶² Prop. 2002/03:54, s. 16 f.

¹⁶³ Prop. 2002/03:54, s. 17.

¹⁶⁴ Prop. 2002/03:54, s. 17; Ett scenario är när en ny nämndledamot påbörjar sin tjänstgöring i en nämnd med ansvar för både drift och tillsyn.

¹⁶⁵ Prop. 2002/03:54, s. 24.

¹⁶⁶ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 499; Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 269.

vara en förutsättning.¹⁶⁷ Enligt regeringen var det en nödvändighet att underlätta ett agerande från länsstyrelsernas sida samt ge kommunerna ännu en drivkraft att inte ha en organisation oförenlig med KL.¹⁶⁸

6.3 Europaparlamentets och rådets rekommendation

För nuvarande finns inget direktiv från EU vad gäller miljötillsyn, ett förslag om sådant är dock på utredningsstadiet. Däremot finns det en rekommendation från Europaparlamentet och rådet, om införande av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna. EU:s rekommendation är genomförd bland annat genom TiF. Det finns särskilda tillsynsregler för de delar av rekommendationen som genomförs genom Sevesolagen.¹⁶⁹ Enligt rekommendationen bör de olika system och metoder för tillsyn som finns i medlemsstaterna inte ersättas av ett tillsynssystem på gemenskapsnivå. Målet med miljölagstiftningen i gemenskapen är att den genomförs, praktiskt tillämpas och efterlevs på ett effektivt och enhetligt sätt och tillsynen är ett effektivt instrument för att bidra till det. På grund av detta är de stora skillnaderna i tillsynssystem och metoder ett problem. Särskilt eftersom det inte bara gäller utövandets möjligheter, utan även tillsynens omfattning, innehåll och till och med existens. Detta förklarar nödvändigheten av en gemensam bas. Rekommendationen vad gäller organiserandet och utövandet av tillsyn skall omfatta alla industri- och andra företag och inrättningar var utsläpp till luft och/eller vatten och/eller bortskaffande av avfall eller återvinningsverksamheter är föremål för tillståndsgivning enligt gemenskapslagstiftningen. I rekommendationen definieras miljötillsyn samtidigt som det uppges vad den kan bestå av. Två år efter att rekommendationen offentliggjordes skulle medlemsstaterna rapportera till kommissionen om sina erfarenheter av arbetet med den.¹⁷⁰ En rapport har i Sverige utarbetats av Naturvårdsverket, "Svensk miljötillsyn 2002". Enligt rapporten uppfyller Sverige i allt väsentligt rekommendationens minimikriterier.¹⁷¹ Naturvårdsverket anser att ett direktiv angående tillsyn inte bör antas.¹⁷² När kommissionen mottagit rapporterna från medlemsstaterna skall den se över hur rekommendationen fungerar med hjälp av de erfarenheter som gjorts samt med hänsyn till synpunkter från

¹⁶⁷ Naturvårdsverket, Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet, s. 14.

¹⁶⁸ Prop. 2002/03:54, s. 18.

¹⁶⁹ Naturvårdsverket, Svensk miljötillsyn, s. 10.

¹⁷⁰ Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 4 april 2001 om införande av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna. Dokumentet 301H0331, 2001 Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) L118 s. 41-46.

¹⁷¹ Medan minimikriterier utgör en god bas kan en detaljstyrning enligt Naturvårdsverket istället låsa en positiv tillsynsutveckling. Tillsyn på miljöområdet bör ständigt utvecklas och denna utveckling bör styras utifrån gällande förhållande, erfarenheter gjorda och de miljömål som satts.

¹⁷² Naturvårdsverket, Svensk miljötillsyn, s. 4.

andra berörda parter, medräknat Impel och Europeiska miljöbyrån. Därefter skall kommissionen framlägga en rapport och ett förslag till direktiv.¹⁷³

6.4 Ny tillsynslag?

Tillsynsutredningen har tagit på sig att undersöka huruvida det är lämpligt att stifta en ny allmän tillsynslag, det vill säga en lag som täcker alla tillsynsområden. Skulle utredningen komma fram till nödvändigheten av en sådan tillsynslag kommer den att lägga fram ett lagförslag. Detta är för närvarande under utredning. Utredningen anser att en ny allmän tillsynslag skulle ge uttryck för en tydligare tillsyn. En eventuell lag skulle enligt Tillsynsutredningen inledas med att definiera begreppet tillsyn.¹⁷⁴

6.5 lakttagelser

Regler som behandlar tillsyn återfinns i skilda lagar beroende på vilket område tillsynen syftar till. Förvisso har tillsyn över olika områden en del gemensamt men det finns även många diskrepanser som har sitt ursprung i områdets särart. Tillsynen över MB regleras främst i 26 kap. MB och TiF. Eftersom MB är relativt ny är lagstiftningens utfall i praktiken inte helt klart än, men vissa delar är dock under utredning. Andra delar har blivit föremål för lagändringar. En lagändring har ägt rum i 26 kap. 4 § MB. Samtidigt har en ny jävsregel införts i 6 kap. 25 § KL som har ett nära samband med lagändringen i MB. Innebörden av dessa är att tillsyn som har överlåtit till en kommun skall återkallas om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att samma nämnd står för både drift och tillsyn över en verksamhet. Samtidigt anses en förtroendevald eller anställd hos kommunen jävig i ärenden om tillsyn över en kommunal verksamhet som han själv är knuten till. Det som föranledde dessa förändringar i MB och KL var att det i utredningar uppmärksammades att lagkraven på skilda nämnder för drift och tillsyn inte uppfylldes samt att det var svårare än förväntat att återkalla tillsyn från kommunen. Tillsynsbegreppets påverkan i samband med lagändringarna har inte främst sitt ursprung i vilket av det vida och det snäva tillsynsbegreppet som används. Istället är det själva grundtanken med tillsyn, vilken är närvarande i både det snäva och det vida tillsynsbegreppet, som utgör påverkan vid lagändringarna. Det vill säga att tillsyn är ett sätt att upprätthålla respekten för demokratin uttryckt i lagen, och därigenom skydda den. En effektiv och oberoende tillsyn ger uttryck för rättssäkerhet, effektivitet och legitimitet genom att till exempel garantera likhet inför lagen, konkurrensneutralitet och skydd för den svage. Tillsyn skall inte bara göra det svårare att undgå upptäckt vid brytande av gällande regler och genomföra de beslut staten fattat utan även motverka en olik behandling av grupper, företag eller personer. Av yttersta vikt är därför att tillsynen är

¹⁷³ Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 4 april 2001 om införande av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna. Dokument 301H0331, 2001 Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) L118 s. 41-46.

¹⁷⁴ SOU 2002:14, s. 169 f; Johansson, Seminarium om tillsyn och kontroll.

tillförlitlig.¹⁷⁵ Möjligt är att en användning av det snäva tillsynsbegreppet i en ännu större utsträckning skulle kunna styra upp denna påverkan, men den finns där ändå, oavsett en vid eller snäv definition.

Tillsynsbegreppet i Europaparlamentet och rådets rekommendation utövar till synes ingen större påverkan på svensk tillsyn och tillsynsbegreppet. Skulle ett direktiv bli aktuellt förändrar det dock situationen och den europeiska påverkan skulle troligtvis genast bli mer påtaglig. En svensk tillsynslag skulle även den ha inverkan på miljötillsynen, både vad gäller definitionen av tillsynsbegreppet, där Tillsynsutredningen är mycket för en snäv definition, samt tillsynen i övrigt. Svårigheter skulle dock troligtvis uppstå med tanke på alla olika områdens särart då kompletterande regler för olika områden av allt att döma är ett måste. Samtidigt vore en gemensam definition för tillsynsbegreppet positivt för att skapa större klarhet och tydlighet i tillsynsarbetet samt ge det mer legitimitet.

¹⁷⁵ Ds 1998:22, s. 20 f.

7 Tillsynsbegreppet och miljöbalken

Detta kapitel sammanlänkar tillsynsbegreppet och MB i en diskussion där tidigare kapitel knyts samman.

7.1 Tillsynens roll som styrmedel

Det svenska samhället är idag mycket komplext. Många skilda intressen finns som drar åt olika håll. Detta påverkar den demokratiska styrningen och dess utfall. Trenden går mot att statsmakterna försöker skärpa sin styrning och därigenom sin förmåga att påverka de demokratiska beslutens genomslag. I Sverige styr regeringen förvaltningen i huvudsak genom regler, men kan också gå in och ge direkta order åt en myndighet. Däremot kan inte departementen orderstyra den övriga förvaltningen utan får endast bereda ärenden. På senare tid har det svenska systemet allt mera gått över till att arbeta med målstyrning och ramlagar. Detta skall lämna ett större utrymme åt förvaltningen att genomföra besluten enligt eget omdöme. Förvaltningen har dock höga krav på sig från statsmakternas sida om att strama upp verksamheten och nå de mål som ställts upp. Resultatet blir att tjänstemannen sist i implementeringskedjan, omges av omfattande regelverk och detaljstyrning från den högre förvaltningen istället för från statsmakterna. Antingen kan detaljstyrningen på förvaltningsnivå skapa större effektivitet genom bra riktlinjer som är ledande för mindre duktiga tjänstemän, eller mindre effektivitet genom att det blir för mycket byråkrati för att målen skall uppnås. Eftersom Sveriges politisk-administrativa system är utformat på det sätt som det är, blir tillsyn ett viktigt led i arbetet att förverkliga de demokratiska besluten och effektivisera statsmakternas styrning. Det är i förvaltningen som beslutens utfall får sin största påverkan. Förvaltningen är ingen mekanisk verkstad utan tjänstemännen i förvaltningen har stor betydelse för genomförandet och för att styrningen från statsmakterna inte skall stoppas upp. Det är därför viktigt att tjänstemännen har kunskap och att styrningen är entydig, det vill säga att förvaltningen *förstår*. Förvaltningen måste dock även *kunna* genomföra beslutet, genom att bland annat ha resurser vad gäller lokaler, utrustning, teknik, personal, pengar och tid. Framför allt måste den dock *vilja* genomföra beslutet. Tillsyn utgörs, oavsett av om det vida eller snäva tillsynsbegreppet används, av en kontroll som går ut på om och i så fall hur statsmakternas beslut genomförs. Eftersom denna kontroll är en pågående process under en lång tid utövar den en påverkan som ger en indirekt styrning, genom vetskapen om att kontroll genomförs. Tillsynsvägledning och den operativa tillsynen kan fungera både som indirekt och direkt styrning. Samtidigt utgör tillsyn en efterkontroll som leder till återstyrning.

7.2 Tillsynsbegreppet

Det är dock, som framgått av arbetet, inte enbart tillsyn som sådan som påverkar genomförandet och utfallet av de demokratiskt fattade besluten. Det finns även en latent påverkan som har sitt ursprung i definitionen av tillsynsbegreppet. Det är inte helt lätt att tänka sig att ett begrepp, eller definitionen av ett begrepp – tillsynsbegreppet, kan ha någon större påverkan på förutsättningarna och utförandet av tillsyn. Under tiden jag arbetat med denna uppsats har det dock blivit allt klarare att en påverkan faktiskt finns.

Att avgöra vad som avses med tillsyn är inte lätt. Dels spänner tillsyn över många olika områden med olika inriktningar, dels har utmärkande tendenser ändrats över tiden. I praktiken tycks det vara en klar slutsats att tillsynsbegreppet är oklart. I utredningar angående tillsyn och tillsynsbegreppet har dock relativt tydliga riktlinjer getts angående vad som är en lämplig definition på tillsynsbegreppet, även om dessa skiljer sig åt. Utredningarnas åsikter rör sig på en skala mellan det *snäva tillsynsbegreppet*, vilket utgörs av granskning och kontroll, och det *vida tillsynsbegreppet* som förutom granskning och kontroll även omfattar en främjande tillsyn. Tillsyn är dock i alla former ett redskap för att upprätthålla respekten för demokratin. Under den tidsperiod jag valt att studera har tillsynsbegreppet gått från det snäva till det vida och därefter tillbaka till det snäva tillsynsbegreppet.

I mitt arbete har jag avgränsat den mer ingående behandlingen till att avse tillsyn över MB. Miljö är ett speciellt område där många starka krafter drabbar samman. Lagstiftningen är ett uttryck för åt vilket håll maktbalansen har vägt över. Professionella miljötjänstemän med siktet inställt mot en hållbar utveckling, den serviceinriktade förvaltningen som vill tillfredställa medborgarna och framför allt de ekonomiska intressen som strävar efter en ekonomisk maximering, är bara några av de krafter som drar åt olika håll. Det eller de intressen som för tillfället väger tyngst, är också de som färgar lagstiftningens utformning. Det är på grund av detta som grundtanken i vissa lagsystem böljar fram och åter med tiden. Även hos tillsynsbegreppet och MB gestaltas denna intressenas kamp. Som beskrivits ovan kan främst två motstående tillsynsbegrepp urskiljas, det snäva och det vida begreppet. Vid MB:s tillkomst valdes att inte klart och tydligt definiera tillsynsbegreppet. Balken föregicks av diskussioner i bland annat förarbeten angående definitionsfrågan, vad som skulle avses med tillsyn samt att det var viktigt att ge en klar och tydlig definition. Ändå finns ingen sådan. Istället ges endast uttryck för att tillsyn skall säkerställa syftet med balken samt vad som är tillsynsmyndighetens uppgifter, vilket inte är samma sak som vad som avses med tillsyn. Varför? Eftersom en diskussion pågått länge angående denna fråga samt många utredningar och rapporter efterfrågat en klar och tydlig definition av tillsynsbegreppet för att förbättra förutsättningarna för tillsyn, är frågan varför en sådan inte finns berättigad. Om lagstiftaren ändå hade en bestämd åsikt angående tillsynens definition, vore det väl både enklast och bäst att uttrycka den i lagtexten. Har

lagstiftaren avsiktligt valt att inte ta det steget och undvikit detta genom att istället bland annat ge uttryck för vad tillsynsmyndigheten har för uppgifter?

MB utformades i en brytningstid mellan det snäva och det vida tillsynsbegreppet. Det kan ha orsakat den oklarhet som råder i MB avseende miljötillsynsbegreppets definition. I MB finns alltså ingen definition för tillsyn. Genom försök att tolka fram ett tillsynsbegrepp blir detta inte mycket tydligare då olika infallsvinklar leder till vitt skilda slutsatser. Oklarheten i 26 kap. 1 § MB har lett till osäkerhet på området istället för en uppstramning, som avsikten var med tillsynsreglerna i MB.

Vad berättar då resten av MB:s kapitel 26? MB är en ung lagstiftning där reglerna som finns i mångt och mycket är absoluta även om det är fråga om en ramlagstiftning som endast drar upp riktlinjer. Vid MB:s införande förstärktes tillsynsinstrumentet väsentligt. Avsikten med tillsynsreglerna i MB, som de uttrycktes i förarbetena, var att genom en enhetlig lagstiftning och åtstramning samordna för att uppnå en hållbar utveckling. Enligt förarbetena avsågs även en effektivisering av tillsynen. Med kraft skulle det ingripas mot överträdelser bland annat genom ett användande av miljöstraffavgifter och arbete för utdömning av straff. Samtidigt framhölls vikten av rättsäkerhet och en enhetlig rättstillämpning.¹⁷⁶ Detta talar för att även tillsynsbegreppet stramats åt och gjorts snävare. Ett snävt tillsynsbegrepp med en mer rent kontrollerande funktion borde avspeglas i en lagstiftning med hårdare och mer preciserande krav, medan ett vidare tillsynsbegrepp borde avspeglas i en mildare mer utslätad lagstiftning. MB har idag ett relativt hårt regelsystem, även om detta inte alltid får genomslag i praktiken.

7.3 Definitionen av råd och anvisningar

Frågan är huruvida det verkligen är definitionen av tillsynsbegreppet som är det faktiska problemet. En del av problemet är att det vida tillsynsbegreppet kan uppfattas mildare än det snäva. Det behöver inte vara fallet. Ett råd, när det handlar om formenliga beslut, är inte en frivillig överenskommelse om rättelse, utan ett tvingande inomrättsligt instrument. Ett sätt att uttrycka lagens krav. Råd är dock snarare ett sätt att genomföra lagen än att genomdriva den.¹⁷⁷ Ur detta perspektiv är det vida tillsynsbegreppet endast ett snäpp mildare än det snäva. Kanske är det egentligen inte det vida tillsynsbegreppet i sig, eller definitionen av det, som är ett problem. Ur en annan synvinkel är det kanske istället definitionen av information, råd och stöd, som är det verkliga problemet. I folkmun och inom näringsverksamhet har dessa begrepp en abstrakt betydelse och erbjuder ett frivilligt åtagande. I ett rättsligt sammanhang har de en faktisk betydelse, de talar om vad som krävs enligt lagen. De är också tvingande då de är ett led i en kedja där råd och anvisningar är ett försteg till kontroll som leder till sanktioner om rådet

¹⁷⁶ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 483 f.

¹⁷⁷ Se Nilsson, Annika, Seminarium om tillsyn och kontroll, Landskrona, 2004-03-03.

inte följts.¹⁷⁸ En möjlighet är att det är denna diskrepans som skapar uppfattningen om att det vida tillsynsbegreppet gör tillsynen till ett konturlöst och svagt styrmedel. Det kan också vara denna diskrepans som gör att politiker sänder ut företagsvänliga signaler till inspektörer om att ”onödiga åtgärder” inte bör vidtagas samt att politiker har uppfattningen att lagen lämnar utrymme för politiska överväganden, även då den inte gör det.¹⁷⁹ Genom att se råd och anvisningar som ett led i regeltillsynen följer att skillnaderna mellan det vida och snäva tillsynsbegreppet blir marginella. Vad har då miljötillsynsbegreppet för betydelse för utfallet av de demokratiskt fattade besluten? Hur avspeglas det i genomförandet av tillsynen och vilka blir effekterna av genomförandet?

7.4 Ansvarsfördelningen

Inom olika samhällsområden har ansvarsfördelningen lösts på olika sätt när det gäller tillsyn. Vid tillsyn över MB är ansvaret uppdelat på olika nivåer, en central, en regional och en lokal. Vid en sådan uppdelning är det viktigt att definiera tillsynsbegreppet då tillsynen, både inom samma nivå och på olika nivåer, kan bli väldigt olikartad. Begränsade resurser leder till olika prioriteringar på olika myndigheter om de inte samordnas. Länsstyrelsens olika roller kan påverka hur den tolkar vad som avses med tillsyn. Det är dock inte enbart i organisationen som implementeringsproblem finns utan även i relationen tjänsteman – förtroendevald har problem uppstått som har sin grund i skilda intressen, lojalitets- och självständighetskonflikter som är utmärkande för miljöområdet. Hela konceptet miljöskydd är ett komplext område med många motstående intressen, vilka är viktiga för samhället. Skulle alla intressen bli tillgodosedda, skulle det dock inte finnas mycket kvar av miljöskyddet. Inbyggt i samhällskulturen finns tankarna att miljöskydd är bra så länge det inte är ekonomiskt betungande eller tekniskt hämmande. Därför är det viktigt att miljöskyddet har egna, oberoende representanter för att en hållbar utveckling skall vara möjlig. I förlängningen tjänar alla intressen på detta. Så länge alla accepterar ett miljövänligt koncept och företagen opererar på samma villkor försvåras inte konkurrensen. Det är viktigt att statsmakernas styrning är tydlig då lokala politiker tycks ha små möjligheter att göra något annat än att kortsiktigt se till kommunens bästa. Det är därför också angeläget att tillsynsvägledningen drar upp riktlinjer om vad som är minimikrav vid tillsyn över MB samt hur långt det kommunala självstyret kan sträcka sig innan det inkräktar på de på den högre nivån demokratiskt fattade besluten. Det snäva tillsynsbegreppet kan ge, men behöver inte göra det, tjänstemannen större legitimitet och kraft gentemot förtroendevalda, beroende på hur begreppen råd, information och liknande definieras. Ges de senast nämnda begreppen en faktisk betydelse där de återger vad som krävs enligt lagen, där de blir tvingande då de är ett led i en kedja där råd och information är ett försteg till kontroll som leder till sanktioner om rådet inte följts, spelar det i detta fallet inte någon roll om tillsynsbegreppet ges en snäv eller en vid definition.

¹⁷⁸ Jfr. dock Setterlid, som är av en annan åsikt, s. 76 f.

¹⁷⁹ Ds 2000:67, s. 159-167.

7.5 De grundläggande principerna

Vid tillsyn över MB blir flera grundläggande principer tillämpliga. Den offentliga sektorn har under en tid strävat efter att närma sig den privata, inte minst med tanke på den överlägsenhet i effektivitet som den privata sektorn uppvisat. I detta sammanhang är det dock viktigt att komma ihåg att den offentliga sektorn i mycket skiljer sig från den privata. För det första utövas den offentliga makten under lagarna och tillsynsorganet kan därför exempelvis inte undvika att ta ut miljöskattavgifter för att det inte främjar kommunens tillväxt. Förvaltningsmyndigheten skall därutöver beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet. Dessutom lyder förvaltningen under regeringen såvida det inte rör sig om myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller tillämpning av lag. Då träder självständighetsprincipen in. Effektiviteten får därför inte vara en motsättning till det faktum att alla medborgare kan lita på att myndighetsutövandet är opartiskt och självständigt. Detta är en stor del i tanken att tillsyn i alla former är ett redskap för att upprätthålla respekten för demokratin. Proportionalitets- och behovsprinciperna sprider ett särskilt ljus över tillsynsbegreppet och speciellt den snäva definitionen av tillsynsbegreppet. I realiteten får de effekten att om det inte finns skäl att anta att starkare åtgärder krävs, skall exempelvis råd och information föregå förelägganden och förbud. Ställs begreppen rättssäkerhet, demokrati, närhet och effektivitet mot varandra samtidigt som de sätts i relation till tillsynsbegreppet väger de olika tungt beroende på om det snäva eller det vida tillsynsbegreppet brukas. Ju mer det snäva tillsynsbegreppet används, desto vill säga om tillsyn ses som regelefterlevnadskontroll, desto mindre betydelsefulla tycks de lokala demokratiaspekterna vara. Sett ur denna aspekt är tillsyn främst ett verktyg för att säkerställa att demokratiskt fattade beslut, i form av lagar, implementeras på ett likvärdigt sätt i hela landet. Är det avsikten, bör tillsynsprocessen i första hand styras av kraven på rättssäkerhet och effektivitet. Resultatet blir dock att en på politiska grunder beslutad lokal anpassning av tillsynens innehåll och former begränsas. Därför är det viktigt att begrunda och noga avväga vilka principer som bör väga tyngst, och därmed även vad som bör vara tillsynsbegreppets definition.

7.6 De lagtekniska lösningarna

Miljöområdet skiljer sig från andra områden i och med att så många intressen och starka krafter drabbar samman på denna arena. Det är främst lagstiftningen som indikerar åt vilket håll maktbalansen väger över eftersom de vinnande intressena är de som färgar lagstiftningen. MB är en relativt ung lagstiftning där reglerna som finns, i stor utsträckning, är absoluta även om det är fråga om en ramlagstiftning, som endast skall ge riktlinjer. MB har idag ett relativt starkt regelsystem som skulle kunna vara slagkraftigt, men som inte får det genomslag i praktiken som tanken var vid dess tillkomst. För att få mer genomslag har en lagändring ägt rum i 26 kap. 4 § MB, samtidigt som en ny jävsregel har införts i 6 kap. 25 § KL som har ett

nära samband med lagändringen i MB. Innebörden av dessa är att tillsyn som har överlåtits till en kommun skall återkallas om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att samma nämnd står för både drift och tillsyn över en verksamhet. Samtidigt anses en förtroendevald eller anställd hos kommunen jävig i ärenden om tillsyn över en kommunal verksamhet som han själv är knuten till. Detta förbättrar även länsstyrelsens förutsättningar att på ett faktiskt sätt påverka tillsynen som bedrivs på en kommunal nivå. Att rent praktiskt påverka är annars också det ett problem. Även om det finns en nivåskiktad tillsyn, det vill säga de centrala tillsynsmyndigheterna kan till exempel utöva tillsyn på den lokala tillsynen, så kallad övertillsyn eller metatillsyn, så saknas sanktioner för att få objektet till övertillsynen att fullgöra sina skyldigheter. Vissa regler förefaller dock vara på väg att mjukas upp, ett exempel är reglerna om miljöstraffavgifter och åtalsanmälning.

Tillsynsbegreppets påverkan i samband med lagändringarna har inte främst sitt ursprung i vilket av det vida och det snäva tillsynsbegreppet som används. Istället är det själva grundtanken med tillsyn, vilken är närvarande i både det snäva och det vida tillsynsbegreppet, som utgör påverkan vid lagändringarna. Det vill säga att tillsyn är ett sätt att upprätthålla respekten för demokratin uttryckt i lagen, och därigenom skydda den.

7.7 Definitionen av tillsyn ur olika synvinklar

I uppsatsen har diskussionen på många ställen förts så att det snäva tillsynsbegreppet har ställts mot det vida tillsynsbegreppet, eftersom det därigenom är lättare att på ett klart och tydligt sätt föra ett principiellt resonemang. Det är därigenom lätt att komma till slutsatsen att antingen används det snäva tillsynsbegreppet eller det vida. Så behöver det dock inte vara i praktiken. Även om den snäva definitionen är den som råder, ställer proportionalitets- och behovsprinciperna krav som åtminstone till viss del måste höras. Detta leder till att det indirekt i det snäva begreppet innefattas en liten del främjande tillsynsåtgärder, såvida inte Tillsynsutredningens förslag tillämpas och dessa aktiviteter ges egna begreppsdefinitioner för att ge definitionen av tillsyn en entydig kontrollfunktion. Vid en diskussion om huruvida tillsynsmyndigheterna genom att tillämpa det vida tillsynsbegreppet har blivit för serviceinriktade är det också viktigt att skilja på situationer då tillsynsmyndigheter i befogade fall ger ett råd i stället för ett föreläggande och fall då tillsynsmyndigheten undviker att ta ut miljöstraffavgifter eller att åtalsanmäla. I första fallet agerar tillsynsmyndigheten enbart enligt proportionalitets- och behovsprinciperna, medan det senare strider mot legalitets- och likhetsprinciperna samt MB.

Genom att ge tillsynsbegreppet en *klar och tydlig definition* skapas bättre förutsättningar för tillsynsorganet att fullgöra sina uppgifter, vilket också ökar legitimiteten för tillsynsarbetet. Finns en klar definition ökar också möjligheterna att en likhet skapas i tillsynsarbetet runt om i landet och då

blir även rättsäkerheten större. Med ett sådant begrepp torde det inte heller uppstå implementeringsproblem i samma utsträckning. Genom att ge tillsynsbegreppet den *snäva definitionen* ökar tonvikten på att tillsyn är ett medel för att genomföra ett demokratiskt fattade beslut, i form av lagar, implementeras på ett likvärdigt sätt i hela landet. De viktiga frågorna blir rättsäkerhet och effektivitet. Genom att istället ge tillsynsbegreppet den *vida definitionen* ökar en lokal anpassning av tillsynens innehåll och former. Varför räcker det då inte med att klargöra och uttrycka tillsynsmyndighetens uppgifter? Det skulle kunna göra det, men ett klart och tydligt tillsynsbegrepp ökar effektiviteten i styrningen mer. Tillsynsmyndighetens uppgifter uttrycks i dag i MB, samtidigt har det framkommit att tillsynsverksamheten präglas av osäkerhet och otydliga roller. Genom en klar och tydlig definition av tillsyn får lagstiftarens syfte lättare genomslag. Ett definierat begrepp skapar större tydlighet och smidighet som leder till större effektivitet.

Tillsyn är ett mycket viktigt styrmedel och ett led i statsmakternas styrning av förvaltningen vid genomförande av beslut. Tillsynen är dock endast effektiv om den utformas på rätt sätt. Min uppfattning är att det är önskvärt med en klar och tydlig definition av tillsynsbegreppet. Med ett klart och tydligt definierat tillsynsbegrepp behöver inte olika delar av organisationen och den enskilde tjänstemannen tolka tillsynsbegreppet och därigenom skapa diskrepanser och osäkerhet i systemet. Huruvida tillsynsbegreppets definition bör omfatta alla tillsynsområden som Tillsynsutredningen antyder, eller endast miljöområdet är svårt för mig att avgöra då mina djupgående studier endast omfattat tillsynsbegreppet på miljöområdet. Det är möjligt att diskrepanserna mellan olika tillsynsområden blir för stora för ett gemensamt begrepp. Särskilt tänker jag här på Riksrevisionsverkets utredning från 1985, då slutsatserna var att beroende på lagstiftningens motiv ändrades tillsynens inriktning, det vill säga vad som avsågs med tillsyn. Dock vågar jag nog påstå att betydelsen av att träffa ett val mellan det snäva tillsynsbegreppet och det vida tillsynsbegreppet är marginell. Detta är dock fallet endast under de förutsättningarna att den rättsliga betydelsen och definitionen av de främjande tillsynsåtgärderna, exempelvis råd, klargörs och blir allmänt känt. Jag anser att skillnaderna mellan de två olika begreppen i så fall inte blir särskilt stora. Det finns hela tiden en påverkan från proportionalitets- och behovsprinciperna som gör att gränsen mellan främjande och kontrollerande åtgärder blir flytande. Den kontrollerande tillsynen såväl som den främjande har egentligen i grunden samma syfte, det vill säga att bidra till lagfesterlevnad och att förverkliga lagens intentioner. Det verkliga syftet är därmed att bidra till bättring, inte att finna fel. Är istället den uppfattning regerande, att råd och liknande begrepp har en abstrakt betydelse och erbjuder ett frivilligt åtagande, torde det snäva tillsynsbegreppet erbjuda ett uppstadgande av tillsynsverksamheten och en starkare legitimitet till densamma som inte är fullt lika möjligt med det vida tillsynsbegreppet.

Att förbättra och effektivisera tillsynsarbetet handlar i första hand om att välja rätt väg och att göra rätt saker. De viktigaste tillsynsaspekterna måste

utskiljas, lämpliga metoder och former för tillsynen skall väljas och en klarare och genomgående begreppsapparat tydliggör och effektiviserar tillsynen.

8 Avslutning

Slutligen finns det fyra punkter i mina slutsatser som jag vill understryka särskilt mycket. Det har i uppsatsen klargjorts att definitionen av tillsyn har en påverkan på förutsättningarna och utförandet av tillsyn.

Ansvarsfördelningen påverkar tillsynens roll som styrmedel men tillsynsbegreppet har även en påverkan på ansvarsfördelningen. Likaså har de grundläggande principer som jag tagit upp en inverkan på tillsynen samtidigt som tillsynsbegreppet påverkar brukandet av principerna. Det är i lagstiftningen som skiftningarna avspeglas.

Den *första* punkten jag vill trycka på är att definitionen av tillsyn i MB är oklar. Det finns två olika begreppsdefinitioner som kan urskiljas vid studier av tillsyn. Dessa är ytterligheter av varandra. Den snäva begreppsdefinitionen bygger på tillsyn som en ren kontrollfunktion medan den vida begreppsdefinitionen dessutom omfattar främjande tillsyn. Samtidigt finns det en gråzon mellan dessa två begreppsdefinitioner. Tillsyn är dock genom båda definitionerna ett redskap för att upprätthålla respekten för demokratin. En del av problemet med definitionen av tillsyn är att den vida definitionen kan uppfattas mildare än den snäva. Det behöver dock inte vara så.

I samband med det vill jag för det *andra* poängtera att definitionen av tillsyn påverkas av vad som avses med råd och anvisningar. Det finns en skillnad mellan råd och anvisningar som allmänt fenomen och råd och anvisningar som ett led i regeltillsyn. Genom att råd och anvisningar får en faktisk betydelse, där det anges vad som krävs enligt lagen, leder de till att skillnaderna mellan det vida och snäva begreppet blir marginella. En abstrakt betydelse, som erbjuder ett frivilligt åtagande leder däremot till en avsevärd skillnad mellan det snäva och vida begreppet.

För det *tredje* vill jag framhålla proportionalitets- och behovsprinciperna och deras inverkan i sammanhanget. Principerna innebär att vid en åtgärd skall allmännyttan stå i förhållande till nackdelen för den enskilde samtidigt som det inte skall användas hårdare metoder för att uppnå ett visst resultat, än vad som behövs. Detta gör att gränsen mellan kontrollerande och främjande åtgärder blir flytande.

Till sist vill jag som *fjärde* punkt framhålla vikten av att tillsyn ges en klar och tydlig definition. Genom en klar och tydlig definition skapas bättre förutsättningar för tillsynsmyndigheten att fullgöra sina uppgifter, vilket också ökar legitimiteten för tillsynsarbetet. Även möjligheterna för att likhet skapas i tillsynsarbetet runt om i landet ökar och därmed blir även rättssäkerheten större. Dessutom torde inte implementeringsproblem uppstå i samma utsträckning. Varför räcker det då inte med att klargöra och uttrycka tillsynsmyndighetens uppgifter? Det skulle kunna göra det, men ett klart och tydligt tillsynsbegrepp ökar effektiviteten i styrningen mer.

Tillsynsmyndighetens uppgifter uttrycks i dag i MB, samtidigt har det framkommit att tillsynsverksamheten präglas av osäkerhet och otydliga roller. Ett enhetligt begrepp minskar tillsynsmyndigheters och tjänstemäns möjlighet att själva göra en tolkning av tillsynsbegrepp eller tillsynsuppgifter. Genom en klar och tydlig definition av tillsyn får lagstiftarens syfte lättare genomslag. Ett definierat begrepp skapar större tydlighet och smidighet som leder till större effektivitet.

Käll- och litteraturlförteckning

Litteratur

- Ahlbäck, Shirin Varför behövs granskarna?, I: Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem, Bo Rothstein (red.), Stockholm, 2001.
- Bladh, Agneta Decentraliserad förvaltning, Tre ämbetsverk i nya roller, Lund, 1987.
- Christensen, Jonas Goda förutsättningar för tillsyn, I: Fågelperspektiv på rättsordningen, vänbok till Staffan Westerlund, Göteborg, 2002.
- Edling, Ulf m. fl. Räddningstjänst, En lagkommentar, Stockholm, 1993.
- Lundquist, Lennart Etik och förvaltning, I: Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem, Bo Rothstein (red.), Stockholm, 2001.
- Lundquist, Lennart Förvaltning, stat och samhälle, Lund, 1992.
- Nilsson, Örjan Högt i tak – om man ligger ner?, Stockholm, 1999.
- Sannerstedt, Anders Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken, I: Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem, Bo Rothstein (red.), Stockholm, 2001.
- Setterlid, Rikard Offentlig tillsyn enligt miljöbalken, Stockholm, 2000.
- Strömberg, Håkan,
under medverkan av
Bengt Lundell Allmän förvaltningsrätt, Malmö, 1998.
- Westerlund, Staffan En hållbar rättsordning, rättsvetenskapliga paradigmen och tankevändor, Uppsala, 1997.

Offentligt tryck Departementsserien

- Ds 1998:22 Tillsyn enligt miljöbalken.

- Ds 1998:50 Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Ds 2000:67 Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.

Statens Offentliga Utredningar

- SOU 1996:103 Miljöbalken, En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
- SOU 1996:147 Övergångsbestämmelser för miljöbalken: delbetänkande.
- SOU 1996:173 När makten gör fel, den offentliga tjänstemannens ställning och ansvar.
- SOU 1997:28 I demokratins tjänst, Statstjänstemannens roll och vårt offentliga epos.
- SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst, en samlad förvaltningspolitik för staten.
- SOU 1999:40 Demokratin i den offentliga sektorns förändring.
- SOU 2000:52 Framtidens miljö – allas vårt ansvar.
- SOU 2002:14 Statlig Tillsyn, Granskning på medborgarnas uppdrag.

Propositioner

- Proposition 1969:28 Förslag till miljöskyddslag
- Proposition 1980/81:92 Om ändring i miljöskyddslagen
- Proposition 1980/81:107 Om den statliga skoladministrationen m.m
- Proposition 1990/91:117 Ny kommunallag
- Proposition 1993/94:65 Om ändrad lagstiftning för statsanställda m fl.
- Proposition 1996/97:1 Förslag till statsbudget för budgetåret 1997
- Proposition 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst
- Proposition 1997/98:45 Miljöbalken, del 1 och 2.

Proposition 2002/03:54 Tillsyn och sanktioner på miljörättens område.

Övrigt tryck

Finansinspektionen m fl. Tillsyn, Ett diskussionsmaterial från fyra tillsynsmyndigheter, Stockholm, 1995.

Komrev Det intellektuella kapitalet i kommuner och landsting – verksamhetens dolda potential, Malmö, 2001.

Naturvårdsverket Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet, rapport 5127, 2000.

Naturvårdsverket Svensk miljötillsyn, rapport 5274, 2002.

Naturvårdsverket Modell för tillsyn styrd av miljökvalitetsmålen, rapport 5347, 2003.

Riksdagens revisorer Riksdagens revisorers förslag angående tillsyn – innebörd och tillämpning, 1994/95:RR9.

Riksrevisionsverket Statlig tillsyn av kommunerna, Dnr1983:1105, 1985.

Riksrevisionsverket Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel, 1996:10.

Statskontoret Staten i omvandling, 1997:15

Statskontoret Statens tillsyn över verksamhet i landsting och kommuner, Rapport till Den parlamentariska regionkommittén (PARK) och Avregleringsutredningen, 1998:8

Artiklar

Johannesson, Mikael
klarar Johansson, Jens Miljötillsynen måste skärpas, Kommunerna inte valet mellan lag och politisk hänsyn, Göteborgsposten, 2001-10-21, s. 4.

Lundin, Catharina Miljöpolitiker lever farligt – riskerar åtal, Kommunaktuellt nr 2, 2001-01-25, s. 16-18.

Ragnemalm, Hans Regeringen och förvaltningsmyndigheterna – synpunkter på verkledningskommitténs grundlagstolkning, Förvaltningsrättslig tidskrift, 1986, s.1-13.

Sjölund, Maivor Ny lönepolitik – ny värdestruktur i förvaltningen,
Statsvetenskaplig tidskrift, 1996, s. 390-406.

Europeiska Unionen

Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 4 april 2001 om införande av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna. Dokument 301H0331, 2001 Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) L118 s. 41-46.

Övrigt

Johansson, Sten Huvudsekreterare i tillsynsutredningen,
Seminarium om tillsyn och kontroll, Landskrona
2004-03-03.

Nilsson, Annika Docent i miljörett i Lund,
Seminarium om tillsyn och kontroll, Landskrona
2004-03-03.