

Cirkulärnr: 1990:102
Diariernr: 1990:1786
Handläggare: Göran Carlsson
Gunnar D Olson
Håkan Torngren
Avdsek: KT Miljö
J Komrätt
Datum: 1990-08-23
Mottagare: Miljö- och hälsoskyddsämnden
Rubrik: Delegation på miljö- och hälsoskyddsområdet
Bilagor: 1 Delegationslista
2 Motiv

Delegation på miljö- och hälsoskyddsområdet

Ändrad lagstiftning och nya uppgifter för miljö- och hälsoskyddsämnderna medför att många nämnder för närvarande ser över sina delegationsregler.

I detta cirkulär lämnas i bilaga 1 underlag för nämndernas ställningstaganden. Underlaget omfattar delegation enligt den speciallagstiftning som miljö- och hälsoskyddsämnden skall tillämpa. Förslag lämnas också till delegation såvitt avser utlämnande av allmän handling och avvisning av för sent inkomna överklaganden. Personal- och inköpsärenden finns inte med i förslaget, men även i sådana ärenden kan delegation övervägas. Till nämnderna överläts att utse lämpliga delegater.

Det är viktigt att en lokal bearbetning sker av förslaget så att delegationsreglerna anpassas till förutsättningarna i varje kommun.

För en allmän redogörelse för kommunallagens regler om delegation hänvisas till avsnitt I i Kommunförbundets skrift Delegation- byggnadsämnden, PBL och speciallagstiftning. Skriften kan köpas hos Kommentus Förlag AB, best nr 7099-028-X. Här skall endast erinras om att delegation kräver beslut i två led: först ett bemyndigande av kommunfullmäktige och sedan beslut av vederbörande nämnd.

Jämför också Kommunförbundets tidigare förslag till delegation på miljö- och hälsoskyddsområdet i cirkulär 82.63 och 1983:47.

I bilaga 2 lämnas vissa juridiska synpunkter på delegation såvitt avser meddelande av råd, förelägganden, polishandräckning, utlämnande av allmän handling och avvisning av för sent inkomna överklaganden. Dessutom berörs förhållandet mellan delegation-fullmakt.

Frågor besvaras av Göran Carlsson och Gunnar D Olson på miljö- och hälsoskyddssektionen och av Håkan Torngren på juridiska avdelningen. Samtliga nås på telefon 08 - 772 41 00.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
Kommunaltekniska avdelningen

Jane Cederqvist

Göran Carlsson

1 Meddela råd och anvisningar enligt 18 § hälsoskyddslagen

Av 18 § hälsoskyddslagen framgår att miljö- och hälsoskyddsnämndens föreläggande eller förbud normalt skall föregås av nämndens råd och anvisningar.

Enligt JO (beslut 1988-06-30, dnr 690-1988) talar övervägande skäl för att sådana råd och anvisningar skall lämnas av nämnden och inte av enskild tjänsteman eller av förvaltningen, om inte beslutanderätten i sådana frågor delegerats. I beslutet anfördes bl a följande:

Lagrummet avser nämligen inte faktiskt handlande eller allmänna råd och upplysningar - som i de av nämnden åberopade paragraferna - utan viljeyttringar från tillsynsmyndighetens sida, avsedda att förmå mottagaren av råden och anvisningarna att handla på ett visst sätt. Det är alltså detsamma som man vill uppnå med ett vitesföreläggande, som ju endast får meddelas av nämnden som sådan.

Frågan kom upp på nytt i rättsfallet RÅ 1989 ref 48 som rörde ett föreläggande att hålla viss temperatur i bostadslägenhet. Fastighetsägaren hävdade att det saknades fog för föreläggandet bl a på den grunden att detta inte föregåtts av råd och anvisningar. Regeringsrätten anförde:

Av utredningen framgår att miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i skrivelser till den 7 mars och den 18 december 1985 uppmanat honom att vidta åtgärder så att lägenheterna hålls uppvärmda till minst +18 grader C. Frågan är då om detta kan anses utgöra sådana råd och anvisningar som avses i 18 § hälsoskyddslagen. I förarbetena till lagstiftningen finns inte någon närmare bestämning av de angivna uttrycken. Departementschefen uttalade endast att bestämmelserna gav uttryck för gällande praxis, nämligen att nämnden borde eftersträva att lagstiftningen följdes utan att nämnden tillgrip de maktmedel som stod till dess förfogande. Först sedan det visat sig att nämndens råd eller anvisningar inte följdes, borde nämnden ingripa med förelägganden eller förbud (prop 1981/82:219 s 66).

Regeringsrätten finner att de uppmaningar som sålunda riktats till ... visserligen varit knapphändiga men att de ändå får anses utgöra råd och anvisningar enligt 18 § hälsoskyddslagen. Såväl de faktiska som de rättsliga förutsättningar har således förelegat för att meddela vitesföreläggande.

Det kan alltså konstateras att regeringsrätten godtog att tjänsteman vid förvaltningen lämnade råd och anvisningar. I ett senare ärende (beslut 1990-04-09, dnr 2033-1989) anförde JO att nämnda rättsfall inte gav honom anledning att göra en annan bedömning och fortsatte:

det rör sig närmast om ett in casu-avgörande, där regeringsrätten över huvud inte framför några argument i den här aktuella principfrågan. Saken är emellertid inte uppenbar, och utrymme för skilda uppfattningar kan finnas. Liksom i det tidigare ärendet rörande kommun har jag därför valt att ge tillkänna min mening och skälen härför utan att därför på denna punkt explicit rikta kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnden för att den ansett sig kunna tillämpa en annan ordning.

Enligt vår uppfattning ingår meddelande av icke rättsligen bindande råd och anvisningar som ett led i tillsynsverksamheten. Att utöva tillsyn innebär inget beslutsfattande i kommunallagens mening. Detta bör också gälla den delen av tillsynen som innebär meddelande av råd och anvisningar. Eftersom det således

inte är fråga om att föra över någon beslutanderätt från nämnden, behövs ingen delegation.

I detta sammanhang vill vi hänvisa till att departementschefen i prop 1981/82:219 med förslag till hälsoskyddslag (s 46) anförde att det är viktigt att den personal som finns hos nämnden har en sådan utbildning och erfarenhet att den kan klara av de krävande uppgifter som läggs på nämnden. Från rättssäkerhetssynpunkt framhålls att det är särskilt viktigt att detta krav upprätthålls för den personal som handlägger klagomål från allmänheten eller som har rådgivande och inspekterande uppgifter.

Enligt vår uppfattning är det en tjänstemannauppgift att utöva tillsyn på fältet. I denna verksamhet bör tjänstemannen kunna meddela sådana icke rättsligt bindande råd och anvisningar som avses i 18 § hälsoskyddslagen. Det är här inte fråga om att utöva någon beslutanderätt som behöver delegeras.

Den som vill följa JO:s linje kan naturligtvis i delegationsförteckningen föra in "meddela råd och anvisningar enligt 18 § hälsoskyddslagen".

Oavsett om delegation sker eller inte är det viktigt att råden och anvisningarna dokumenteras.

2 Meddela råd enligt 39 § miljöskyddslagen

Enligt 39 § miljöskyddslagen får en tillsynsmyndighet meddela råd för att motverka olägenhet som uppkommer eller som kan uppkomma genom miljöfarlig verksamhet. I prop 1969:28 med förslag till miljöskyddslag, sid 224, understryks värdet av att tillsynsmyndigheternas befogenheter bygger på företagarnas frivilliga medverkan. Att meddela råd och anvisningar anges därför bli ett väsentligt led i tillsynsverksamheten. I prop 1980/81:92 om ändring i miljöskyddslagen, sid 77, anføres under specialmotiveringen till 39 § att de regler som en myndighet meddelar enligt paragrafen är till sin karaktär sådana att de anvisar en företagare hur han lämpligen kan förfara i vissa hänseenden men där det likväl står honom fritt att välja en annan väg för att nå det önskade resultatet.

Enligt vår uppfattning innebär meddelande av råd inte utövande av någon beslutanderätt. Tjänstemän bör alltså utan delegation kunna meddela råd som ett led i tillsynsverksamheten.

3 Besluta om förelägganden

Om enskilda inte frivilligt rättar sig efter råd eller förslag från miljö- och hälsoskyddsförvaltningens tjänstemän finns möjligheter att förelägga den enskilde att vidta åtgärder. Se t ex 18 § hälsoskyddslagen, 39a §, 40 § och 43 § andra stycket miljöskyddslagen, 25 § livsmedelslagen, 16 § lagen om kemiska produkter, 26 § djurskyddslagen, 24 § naturvårdslagen och 33 § smittskyddslagen. I de flesta fall får också föreläggandet kombineras med vite eller med förordnande om verkställighet på den enskildes bekostnad. Av 5 § sista stycket hälsoskyddslagen framgår att miljö- och hälsoskyddsnämnden inte kan delegera befogenheten att besluta om föreläggande vid vite eller om verkställande av åtgärd på den försumliges bekostnad.

Av det sagda framgår motsattsvis att det går att delegera beslut om föreläggande utan vite eller utan förordnande om verkställighet på den försumliges bekostnad till tjänsteman. Om emellertid den enskilde inte efterkommer ett sådant osanktionerat föreläggande, tvingas miljö- och hälsoskyddsnämnden att meddela ett nytt föreläggande, denna gång vid vite eller med förordnande om verkställighet på den försumliges bekostnad. Av 2 § tredje stycket viteslagen framgår att nytt vite inte får föreläggas förrän tidigare

föreläggande vunnit laga kraft. I JO 1978/79 sid 495 kritiserades en hälsovårdsnämnd för att ha meddelat ett föreläggande vid vite innan besvär prövats över ett av nämnden tidigare meddelat föreläggande utan vite. Regeln om att ett tidigare föreläggande måste ha vunnit laga kraft innan ett nytt föreläggande får utfärdas är en av de väsentligaste anledningarna till att förelägganden kan förhållas.

Det anförda leder till slutsatsen att det i praktiken inte är särskilt lämpligt att utfärda förelägganden utan sanktioner. Därmed finns heller knappast behov av att delegera förelägganden utan viten eller utan förordnande om verkställighet på den försumliges bekostnad till tjänsteman. Förslaget till delegationslista saknar därför delegation av förelägganden.

4 Besluta om polishandräckning

Av olika bestämmelser i lagstiftningen framgår att polisen skall lämna biträde vid tillsynen av skilda verksamheter (se t ex 17 § hälsoskyddslagen, 47 § miljöskyddslagen, 17 § lagen om kemiska produkter, 26 § livsmedelslagen, 22 § renhållningslagen, 24 § djurskyddslagen och 62 § smittskyddslagen). Det är oklart om en begäran om polishandräckning kan ses som en ren verkställighetsåtgärd i tillsynen som inte kräver delegation. Erfarenheten på sina håll är att polismyndigheterna efterfrågar delegation från nämnden till tjänstemannen för att polisen skall lämna biträde på begäran av tjänsteman.

De kommuner som har problem av detta slag bör delegera begäran om polishandräckning till tjänsteman. I delegationsförteckningen kan då - lämpligen under en särskild rubrik "Polishandräckning" - föras in "Begära polishandräckning".

5 Utlämnande av allmän handling

Av offentlighetsprincipen framgår att var och en har rätt att hos myndighet ta del av allmän handling för vilken inte gäller sekretess. Handlingen skall tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Begäran att få kopia av handlingen skall behandlas skyndsamt.

Begäran om att få ta del av handlingen prövas enligt 2 kap 14 § tryckfrihetsförordningen av myndigheten (miljö- och hälsoskyddsnämnden). I första hand ankommer det dock enligt 15 kap 6 § sekretesslagen på den befattningshavare som har värden om handlingen att pröva frågan om utlämnande. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handlingen, skall han om sökanden så begär hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om denna möjlighet. Myndighetens avslagsbeslut eller beslut om att lämna ut handlingen med förbehåll kan överklagas till kammarrätten. Till beslutet skall fogas en fullföljdshänvisning.

Tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen ställer långtgående krav på skyndsamhet vid handläggningen av ärende om utlämnande av allmän handling. Det kan därför vara lämpligt att delegera nämndens beslutanderätt till t ex förvaltningschef. Förslag till delegation finns i bilaga 1.

Om nämnden inte delegerar beslutanderätten rekommenderas omedelbar justering av nämndens protokoll för att snabba på handläggningen.

6 Avvisa för sent inkomna överklaganden

Förvaltningsbesvär över miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut skall ges in till nämnden. Enligt 24 § första stycket förvaltningslagen skall nämnden ta ställning till om överklagandet har kommit in i rätt tid eller inte. Har överklagandet kommit in för sent skall detta avvisas, såvida inte förseningen beror på felaktig

fullföljdshänvisning eller på att klagoskriften inom överklagandetiden kommit in till den myndighet som skall pröva överklagandet (oftast länsstyrelsen).

Det kan vara lämpligt att från nämnden delegera beslutanderätten såvitt avser avvísning av för sent anförda förvaltningsbesvär. Förslag till delegation finns i bilaga 1.

7 Delegation - fullmakt

En tjänsteman eller förtroendevald som fattar beslut efter delegation har vissa likheter med ett ombud som agerar i enlighet med en fullmakt. Ibland har delegaten t ex rätt att sluta för nämnden bindande avtal. Olikheterna överväger dock. Delegaten fungerar alltid som organ för kommunen. Detta tar sig i uttryck i att beslut och beslutsverkställighet hålls åtskilda, att besluten i princip kan överklagas och att den delegerade beslutanderätten är underkastad kommunal revision.

Rättshandling som företas i enlighet med en fullmakts behörighet blir däremot i princip omedelbart bindande för kommunen gentemot godtroende kontrahent och detta även om rättshandlingen skulle överskrida givet uppdrag och/eller kommunalrättsliga kompetens- och kompetensfördelningsregler (befogenheter). En civilrättslig fullmakt brukar vidare begränsas till särskilda till tid och omfång bestämbara mål eller ärenden.

Eftersom delegation innebär "överförande av beslutanderätt" kan man inte delegera till t ex ordföranden eller förvaltningschefen att företräda nämnden i förhandlingar inför t ex koncessionsnämnden för miljöskydd. "Förhandlande" innebär inget "beslutsfattande". Däremot kan man ge uppdrag (= fullmakt) till ordföranden eller tjänsteman att företräda nämnden i ärendet. Därvid bör nämnden ge ombudet instruktioner för agerandet.