



2014-10-08

Olika former av vägledning till miljöbalken

Tillsyns- och föreskriftsrådet (rådet) har under 2013 och 2014 drivit ett projekt om allmänna råd och andra former av vägledning. Syftet med projektet har varit att försöka harmonisera begrepp och arbetssätt när det gäller olika former av vägledningsmaterial till miljöbalken. Det finns en mängd olika former av vägledningar från olika myndigheter som används på varierande sätt.

Avsiktsförklaring

Rådets myndigheter avser att i första hand använda nedanstående skriftliga vägledningsformer till miljöbalken. Rådet rekommenderar också övriga miljöbalksmyndigheter att använda sig av nedanstående vägledningsformer som de beskrivs nedan för att förenkla för operativa tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare. Används andra former av vägledning och/eller kvalitetssäkras dessa på annat sätt bör det tydligt framgå.

Bakgrund och problembeskrivning

Frågan om status och användning av allmänna råd och andra former av vägledning har diskuterats i Tillsyns- och föreskriftsrådet ett flertal gånger under årens lopp. Frågan har även varit aktuell i ett par av de projekt som Tillväxtverket genomför med anledning av uppdraget om regelförenkling.

Kartläggning 2006

Rådet gjorde år 2006 en kartläggning av de centrala myndigheternas tillsynsvägledning som visade följande:

Myndigheterna har olika former för sin tillsynsvägledning. Alla centrala miljöbalksmyndigheter arbetar med skriftlig vägledning i någon form. Det finns skillnader när det gäller vilken målgrupp materialet riktar sig till, vad man anser resurseffektivast, status på materialet samt huruvida remissbehandling och konsekvensanalys utförs eller inte. Följande olika former finns redovisade i kartläggningen:

- Allmänna råd (AR) finns hos nio myndigheter. De ingår i respektive myndighets författningssamling och tas fram på samma sätt som föreskrifter. Tre myndigheter har upphävt och utmönstrat AR. Två myndigheter har inga AR.
- Handböcker finns hos sju myndigheter.
- "Vägledningar" finns hos sju myndigheter. Status varierar, hos en av myndigheterna liknar dessa allmänna råd.

Andra former som myndigheterna räknar som skriftlig vägledning är Råd&Tips, praxis och rättsfall, informationsblad, temablad, faktablad, meddelandeblad, rapporter, kunskapssammanställningar, riktlinjer och cirkulär.

Intervjustudie 2012

Under 2012 lät rådet göra en uppföljande studie av myndigheternas vägledning. Ett 20-tal myndigheter fick intervjufrågor om hur de ser på olika typer av vägledningsmaterial. I första hand gällde det allmänna råd, handböcker och webben.

Studien visade att endast två myndigheter, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen, använder sig av alla de tre vägledningsformerna allmänna råd, handböcker och webb. Några myndigheter prioriterade möten, utbildning och snabb webbvägledning i stället för att ge ut skriftlig vägledning.

- Allmänna råd finns hos sex myndigheter.
- Handböcker finns hos sex myndigheter.
- Webbvägledning om tillsyn finns hos sex myndigheter.

Tillväxtverket och regelförenkling

Tillväxtverket har inom ett uppdrag som handlar om att föreslå insatser för regelförenkling på kommunal nivå redovisat följande:

”I kommunernas handläggning av företagsärenden finns det ett stort behov av att kunna ta hjälp av de olika former av praktiskt inriktat stödmaterial som ansvarig myndighet har tagit fram. Att sådant stöd fyller en viktig funktion och behöver utvecklas ytterligare har bekräftats av såväl näringsliv som kommuner under arbetets gång. Särskilt viktigt är denna typ av stöd för små kommuner som har mindre egna resurser för analys- och metodarbete.

Det finns många varianter av stödmaterial t.ex. handbok, checklista, vägledning, riktlinje. Även allmänna råd fyller ibland samma funktion som annan mindre reglerad form av stödmaterial.

När allmänna råd tas fram ska myndigheten inom ramen för arbetet med konsekvensutredningen samråda med dem som berörs, inte minst med företag. Eftersom exempelvis en handbok kan ha en stor betydelse för hur kommuner handlägger ärenden är det angeläget att samråd genomförs även vid framtagandet av denna typ av stödmaterial.

De centrala myndigheternas stödmaterial till kommunerna varierar både i utformning och i tillgång. Skillnaderna beror dels på lagstiftningens utformning och omfattning, men även på hur myndigheterna prioriterar detta arbete.

Eftersom materialen inte har rättslig status är det av stor vikt att det finns hänvisningar till de bindande rättsdokumenten och att det i materialet görs en tydlig skillnad mellan vad som är juridiskt tvingande för företag och vad som vore bra att företag gör utifrån myndighetens mer främjande uppdrag (t.ex. öka säkerhet, minska miljöpåverkan).

Myndigheter använder i dag olika begrepp och benämningar för stödmaterialen och detta finns det behov av att harmonisera. Myndigheterna har också mycket att lära av varandra. Exempelvis hur materialet kan anpassas till målgruppernas behov och hur material kan struktureras.

Centrala myndigheter som ansvarar för regelverk som kommuner tillämpar gentemot företag ska tillhandahålla ett praktiskt inriktat stödmaterial som möter behoven hos de kommunala handläggarna. Det innebär även att tillsammans med andra myndigheter renodla de olika begrepp och benämningar som används för olika stödmaterial.”

Uppdrag

Projektets uppdrag har varit att ta fram en lista över ett begränsat antal vägledningsformer till miljöbalken. Projektet har skickat ut en förfrågan till myndigheterna i rådet och övriga miljöbalksmyndigheter för att identifiera vilka gemensamma vägledningsformer myndigheterna använder sig av och vilka vägledningsformer som inte används i så stor utsträckning.

Projektet har utifrån detta valt ut ett begränsat antal av de gemensamma vägledningsformerna. Till listan med beskrivning av de rekommenderade vägledningsformerna finns förslag om vilka rutiner som bör finnas på plats hos den vägledande myndigheten, såsom rutiner för hur myndigheten ska arbeta med att ta fram vägledning, kvalitetssäkring, vem som fattar beslut m.m. Det finns även förslag på några frågor som besvaras och presenteras tillsammans med vägledningen för att underlätta för den som ska använda den.

Avgränsning

I projektet har vi valt att fokusera på skriftlig vägledning. Muntlig vägledning är kanske vår viktigaste kanal för vägledning. Men vi har inte sett ett behov av att försöka hitta gemensamma beskrivningar, rekommendationer och arbetssätt för det.

Tillsynsvägledning

Tillsynsvägledning definieras i miljötillsynsförordning (2011:13) och består i att:

- ge stöd och råd till den operativa tillsynsmyndigheten,
- samordna den operativa tillsynen samt
- följa upp och utvärdera den operativa tillsynen.

Vägledning

Begreppet tillsynsvägledning finns endast i miljöbalken och i plan- och bygglagen. För begreppet vägledning finns det ingen legaldefinition. Men när vi ger råd och stöd om tillämpningen av andra lagstiftningar än miljöbalken och plan- och bygglagen så vägleder vi. När vi ger stöd och råd om tillämpningen av miljöbalken till andra målgrupper än operativa tillsynsmyndigheter, exempelvis domstolar, miljöprövningsdelegationer, verksamhetsutövare och allmänhet, är det också vägledning.

I begreppet vägledning lägger många myndigheter också annan typ av information som inte behöver handla om tillämpning av lagstiftning. Det kan röra sig om nyhetsbrev, forskningsrapporter m.m.

Kvalitetssäkring av vägledning

Vid respektive vägledande myndighet bör det finnas tydliga rutiner eller processbeskrivningar för hur vägledning ska upprättas och beredas. Av rutinen/processbeskrivningen bör det framgå hur samverkan med övriga berörda myndigheter ska ske, hur vägledningar ska konsekvensutredas, hur vägledningar ska remitteras internt och externt, hur de ska beslutas m.m.

Om gammalt material ska finnas kvar bör det tydligt framgå vad som gäller för tillfället och vad som är ändrat. Ordet ”vägledning” eller ”tillsynsvägledning” bör finnas på dokument och webbsidor. Myndigheten bör använda sig av en stämpel eller ingång på webben där det tydligt framgår att myndigheten vägleder.

När en myndighet ska vägleda bör myndigheten ta ställning till följande frågeställningar och redogöra för svaren tillsammans med vägledningen.

- Vem riktar sig vägledningen i huvudsak till?
- Till vilken lagstiftning ger vägledningen stöd?
- Från när (datum) gäller vägledningen?
- Hur ser historiken för vägledningen ut?
- Vilka nyheter jämfört med äldre versioner innehåller vägledningen?
- Hur har vägledningen förankrats (styrgrupp, referensgrupp, remiss osv.)?
- Vilka kontaktpersoner för vägledningen finns på myndigheten?
- På vilket sätt besvaras frågor om vägledningen (e-post, telefon)?

Vägledningsformer

Allmänna råd

Beskrivning

Enligt 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725) är allmänna råd sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. Ett allmänt råd är aldrig bindande för någon. En föreskrift är en rättsregel medan ett allmänt råd är en uttolkning av en rättsregel. Ett allmänt råd är alltså rekommendationer om hur lagar, förordningar och föreskrifter kan eller bör tillämpas.

Allmänna råd som vägledningsform har blivit allt mer ifrågasatt. Detta beror delvis på att allmänna råd många gånger uppfattas som tvingande trots att de inte i sig är rättsligt bindande. I regeringens skrivelse¹ En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn betonas vikten av att upprätthålla en tydlig skiljelinje mellan allmänna råd och bindande föreskrifter. Men det framgår också att allmänna råd kan tjäna som vägledning vid tillsyn, men att det ska framgå att det allmänna rådet är en rekommendation.

¹ 2009/10:79

Rekommendation

Allmänna råd är ett vedertaget begrepp som är författningsreglerat. Det finns också tydliga rekommendationer om hur allmänna råd ska tas fram². I vilken omfattning myndigheterna väljer eller har ett behov av att vägleda med hjälp av allmänna råd varierar dock. Rådet rekommenderar därför myndigheterna att tydligt ta ställning till behovet av allmänna råd.

Checklistor

Beskrivning

Checklistor kan användas för att standardisera t.ex. prövning eller tillsyn. De kan också fungera som ren påminnelse om vad som behöver göras över en viss tid. Vid t.ex. tillsyn av en bransch där bara vissa delar av verksamheten kontrolleras vid respektive tillfälle kan checklistan tjäna som en kontroll av att hela verksamheten kontrollerats över ett visst tidsintervall.

Rekommendation

Rådet rekommenderar att myndigheterna är restriktiva med att vägleda i form av checklistor. Det finns en risk att checklistor gör tillsynen mer statisk om det inte finns resurser för att kontinuerligt uppdatera och utveckla checklistorna. I samband med väl avgränsade nationella eller regionala tillsynsprojekt anser rådet dock att checklistor kan fylla en viktig funktion eftersom det ökar möjligheten till jämförbara resultat.

Faktablad som innehåller vägledning

Beskrivning

Fakta- och branschfaktablad är ett hjälpmedel för länsstyrelser och kommuner vid handläggning av prövnings- och tillsynsärenden. De kan även fungera som ett stöd för verksamhetsutövare.

Rekommendation

Fakta- och branschfaktablad bör innehålla snabb och lättillgänglig information om en verksamhet, process, sakfråga eller metod. Det bör framgå vad i faktabladet som är vägledning och vad som är information. Gamla faktablad kan uppdateras med ett försättsblad med läsanvisning.

Handbok

Beskrivning

En handbok är ett samlat dokument om det regelverk som gäller inom olika områden. En handbok kan innehålla lag- och förordningstexter, tillsynsvägledning, vägledning och information. En handbok kan redogöra för ett praktiskt tillvägagångssätt och vara ett metodstöd.

² Myndigheters föreskrifter. Handbok i författningsskrivning. Ds 1998:43.

Rekommendation

Vägledningsformen passar för att samla ett omfattande material som inte kommer att behöva uppdateras så ofta. Här kan man t.ex. använda bilder och illustrationer, beskriva arbets sätt, hur man kan tänka och prioritera osv.

En handbok ska hjälpa till att tolka regelverk, men kan inte ersätta lagtexter, föreskrifter eller förordningar. Det är angeläget att myndigheten klart anger vad det är för texter som presenteras, så att det är möjligt för läsaren att skilja på exempelvis lag- och förordningstexter, myndighetens egna föreskrifter och allmänna råd samt annat material.³ En handbok kan även i sin helhet utgöra en vägledning.

En handbok bör innehålla ett klagörande förord som beskriver hur materialet tagits fram, vilka myndigheten samverkat/samrått med samt hur handboken har beslutats. Gamla handböcker kan uppdateras med ett försättsblad med läsanvisning.

Webbvägledning

Beskrivning

En webbvägledning kan se ut på lite olika sätt. Den kan ha i princip samma innehåll som t.ex. en handbok. Men strukturen är ofta annorlunda och anpassad för webben. Det kan innebära att man ser lagom mycket text i taget och kan klicka sig vidare för mer text och lagparagrafer m.m. Vidare att man kan skriva ut viss text som PDF-filer, att det går att söka efter ord genom en sökmotor, att det kan finnas möjlighet att ställa frågor via formulär osv.

Rekommendation

Webbvägledning bör vara lättillgänglig med en tydlig ingång på webben. Det bör finnas information om vilka kontaktvägar som finns på myndigheten och till vilka eventuella andra myndigheter man kan vända sig. Det är viktigt att datum för senaste uppdatering är angett.

Mer information

Samråda för bättre regler och tillsynsvägledning. En publikation från Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR).

<http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/tofr/tofr-samrada-2011-04/>

Tillsynsvägledning enligt miljöbalken beskrivning och goda egenskaper. En publikation från Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR).

<http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/tofr/tofr-tillsynsvagledning-2011-06/>

Myndigheternas föreskrifter. Handbok i författningsskrivning. Ds 1998:43.

<http://www.regeringen.se/contentassets/44ea3b47262b42988e84bfec39c8c8e2/myndigheternas-foreskrifter-ds-199843>

³ Myndigheters föreskrifter. Handbok i författningsskrivning. Ds 1998:43.