Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Kommunal tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor

Kommunal tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor

Kommunal tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Projektledare: Eleonor Storm

Layout: Advant Produktionsbyrå AB
Tryck: DanagårdLiTHO

Publikationsnummer: MSB474 - reviderad mars 2016
ISBN: 978-91-7383-657-9

Förord

Den här boken har tagits fram för att ge vägledning till kommunerna för den tillsynsverksamhet som kommunerna har när det gäller tillsynen enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Boken fokuserar främst på tillsynen enligt 2 kap. 2 § som består av att följa upp den enskildes skyldighet att ha ett skäligt brandskydd. När LSO trädde ikraft 2004 innebar det att styrningen över kommunernas förebyggande verksamhet i stor utsträckning övergick från detaljreglering till målstyrning. Målstyrningen var särskilt tydlig inom tillsynsområdet där det tidigare fanns ett system med frister för brandsyn på olika objekt. Minskad detaljreglering innebär bland annat att planering, uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten behöver ske på andra sätt än tidigare. Totalt innebar alltså LSO både nya utmaningar och nya möjligheter för kommunernas tillsynsverksamhet.

Boken är i första hand avsedd som stöd till kommunerna och de kommunala tillsynsförrättarna i deras uppdrag att planera, genomföra, följa upp och utvärdera tillsynen. Syftet är också att boken ska kunna användas som underlag för MSB:s utbildningar inom området samt för att ge vägledning till länsstyrelserna i deras uppdrag att utöva tillsyn över kommunernas uppgifter enligt LSO. Boken inleds med en läsanvisning för att underlätta för dig som läsare att hitta just det du är intresserad av. Stor vikt har också lagts på att ge stöd vid bedömningen av skäligt brandskydd och för myndighetsutövning i samband med tillsynen. Exempel på såväl bedömningar av skäligt brandskydd som utformande av föreläggande redovisas och beskrivs. Vi tror också att avsnitten som behandlar till exempel förvaltningsrätt och metoder för att genomföra tillsyn kan ge värdefull vägledning även för arbete med närliggande tillsynsområden som exempelvis lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE).

Tillsyn av brandskyddet är en viktig del av det brandförebyggande arbetet som sker i samhället. Idag sker stora ansträngningar ute i kommunerna för att komma till rätta med de brister i brandskyddet som man finner i samband med tillsynsbesöken. Vår förhoppning är att den här boken ska ge ett viktigt stöd för att ytterligare utveckla det arbetet. Vår förhoppning är också att innehållet i boken ska vara lärorikt och att det ska inspirera till fortsatta diskussioner om hur tillsynen genomförs vid era interna möten eller vid möten med oss, länsstyrelserna och andra kommuner.

MSB:s enhetschefer med ansvar för
brandskydds-, tillsyns- och juridiska frågor.

Patrik Perbeck Lena Tellvik Torkel Schlegel

Innehåll

Förord **3**

Läsanvisning **11**

DEL 1
TILLSYNSPROCESSEN 15

Kapitel 1
Planering av tillsynsverksamheten **17**

Förutsättningar för planeringen av tillsynsverksamheten 17

Övergripande inriktning av tillsynsverksamheten 18

Underlag för fördjupad planering 19

Skriftlig redogörelse för brandskyddet *19*

Erfarenhet från tidigare tillsynsbesök *20*

Andra erfarenheter *20*

Faktorer som påverkar urvalet av objekt 20

Prioritering av tillsynsobjekt 22

Resurser och kompetens 22

Behov av samordning med andra tillsynsmyndigheter 23

Tillsynsplan 23

Kapitel 2
Genomförande av tillsynsbesök **27**

Förberedelser inför tillsynsbesöket 27

Omfattas byggnaden eller anläggningen av bestämmelserna i 2 kap. 2 § LSO? *28*

Inledande kartläggning av byggnaden eller anläggningen och verksamheten *28*

Samordning med andra myndigheter *29*

Krav på brandskyddet i verksamheten *30*

Upplägg av tillsynsbesöket *31*

Bokning av tillsynsbesöket *32*

Vad ska skyddas och vilka risker finns? *32*

Besök på plats 34

Inledning och genomgång *34*

Fortsatt kartläggning av byggnaden eller anläggningen och verksamheten *35*

Kartläggning och kontroll av brandskyddet ... *36*
Tillsynsförrättarens bedömning på plats ... *39*
Avslutning av tillsynsbesöket ... *41*
Arbete efter tillsynsbesöket ... 42
Översyn av beslutsunderlaget ... *43*
Slutlig bedömning av om brandskyddet är skäligt ... *44*
Upprättande av tjänsteanteckningar ... *46*
Beslut om föreläggande eller förbud ... *46*
Återbesök och uppföljning ... *48*
Erfarenhetsåterföring ... *48*
Metod för att bedöma skälighet ... 49
Steg 1 – Byggnad eller anläggning? ... *49*
Steg 2 – Kartläggning av byggnaden eller anläggningen ... *49*
Steg 3 – Vad ska skyddas? ... *50*
Steg 4 – Riskbild och scenarier ... *50*
Steg 5 – Byggnadens eller anläggningens brandskydd ... *50*
Steg 6 – Skyddas det som ska skyddas? ... *50*
Steg 7 – Krav på skäliga åtgärder ... *51*
Tillämpningsexempel 1 – Äldre byggnad för bostadsändamål ... *52*
Tillämpningsexempel 2 – Byggnad för äldreboende ... *57*
Tillämpningsexempel 3 – Ändrad verksamhet till vandrarhem ... *62*

Kapitel 3
Följa upp, utvärdera och förbättra ... **71**
Effekter av tillsyn ... 71
Fördelar med att följa upp och utvärdera verksamheten ... 72
Skillnaden mellan uppföljning och utvärdering ... 74
Förutsättningar för uppföljning och utvärdering av verksamheten ... 75
Uppföljning av tillsynsverksamheten ... 75
Exempel på uppgifter som kan följas upp efter tillsynsbesök ... *76*
Uppföljning för en längre period ... *79*
Utvärdering av tillsynsverksamheten ... 80
En modell för utvärdering ... *81*
Exempel på utvärderingar ... *83*
Tillämpningsexempel 1 – Uppföljning och utvärdering av hur snabbt tjänsteanteckningar och föreläggande upprättas ... *85*
Tillämpningsexempel 2 – Struktur av utvärdering enligt Skolverkets modell – Skäligt brandskydd över tid ... *86*
Förbättra tillsynsverksamheten ... 92
Litteratur för vidare studier ... 93

DEL 2
LAG OM SKYDD MOT OLYCKOR OCH FÖRVALTNINGSRÄTT ... 97

Kapitel 4
Lag om skydd mot olyckor ... **99**
Tidigare lagstiftning – kort historik ... 99
Brandlagstiftning 1962 ... *100*
Brandlagstiftningen 1974 ... *101*
Räddningstjänstlagstiftningen 1986 ... *101*
Avsikten med LSO ... 102
Den enskildes olika skyldigheter enligt LSO ... 104
Varna och tillkalla hjälp ... *104*
Hålla ett skäligt brandskydd ... *104*
Lämna en skriftlig redogörelse för brandskyddet ... *105*
Farlig verksamhet ... *107*
Betydelsen av några viktiga begrepp i 2 kap. 2 § LSO ... 107
Byggnad eller anläggning ... *108*
Ägare eller nyttjanderättshavare ... *110*
Den enskildes skyldigheter enligt 2 kap. 2 § LSO ... 111
Utrustning för släckning av brand ... *111*
Utrustning för livräddning vid brand eller annan olycka ... *111*
I övrigt vidta de åtgärder som behövs ... *112*
Brandskyddet i en byggnad eller anläggning ... *113*
Skäligt brandskydd – omständigheter som påverkar bedömningen ... 114
Skälighet i lagstiftningens förarbeten ... *114*
Brandskydd vid byggnaders och anläggningars uppförande ... *115*
Särskilda omständigheter ... *117*
Allmänna råd om brandskydd ... *118*
Annan lagstiftning som påverkar brandskyddet ... *119*
Prejudicerande domar ... *122*

Kapitel 5
Tillsyn och tillsynsförrättaren ... **125**
Begreppet tillsyn ... 125
En kommuns uppgifter ... 127
En kommuns olika roller ... *127*
Ansvarig nämnd ... *129*
Tillsynsförrättaren ... 131
Att företräda en myndighet ... *131*

Bestämmelser om jäv *131*
Bisysslor *134*
Mutbrott *136*
Tjänsteansvar *138*
Etik och moral *142*
Kompetens inom organisationen 143
Önskvärd tillsynskompetens för en kommunal tillsynsförrättare 145
Grundläggande relation 1 ..... *145*
Grundläggande relation 2 ..... *146*
Grundläggande relation 3 ..... *147*
Grundläggande relation 4 ..... *148*

Kapitel 6
Förvaltningsjuridik 153
Offentlig förvaltning och några grundläggande principer 153
Rättskällor 155
Allmänt om förvaltningslagen 157
Begreppet myndighetsutövning 158
Myndigheternas serviceskyldighet 159
Handläggning av ett ärende 160
Hur ett ärende startar *161*
Beredning av ett ärende *162*
Beslut i ett ärende *167*
Beslutets innehåll och utformning *168*
Beslutsbehörighet och delegation *169*
Verkställighet av ett beslut *170*
Rättelse eller omprövning av ett beslut *171*
Överklagande av ett beslut *171*
Kommunens skadeståndsansvar 172
Fel eller försummelse vid myndighetsutövning *172*
Felaktiga upplysningar eller råd *174*
Offentlighet och sekretess 175
Offentlighetsprincipen *175*
Allmän handling *176*
Sekretess *177*
Sekretessprövning *179*
Relevanta sekretessbestämmelser vid tillsyn enligt LSO *180*
Utlämnande av allmänna handlingar *182*

Kapitel 7
Ingripanden, överklaganden med mera 187

Föreläggande och förbud 187

När ska ett föreläggande utfärdas 188

Särskilt om förbud 189

Skillnaden mellan en tjänsteanteckning och ett föreläggande 190

Beredningen av ett föreläggande eller ett förbud 193

Utformning av ett föreläggande eller ett förbud 197

Att förena ett beslut med verkställighet 202

Bevisning och bevisbörda vid beslut om föreläggande eller förbud 202

Beslutsbehörighet och delegation 203

Jävsfrågor i samband med beslutsprocessen 204

Sammanfattning om föreläggande och förbud 205

Exempel på innehåll i ett föreläggande eller förbud 206

Exempel på kommunicering av tjänsteanteckningar 208

Exempel på hur man kan skriva en tjänsteanteckning 209

Exempel på hur man kan skriva ett föreläggande 214

Exempel på hur man kan skriva en tjänsteanteckning som inte åtföljs av ett föreläggande 218

Vite 221

Allmänt om vite 221

När vite inte kan användas 222

Beslutets utformning 223

Vitets storlek 226

Löpande vite 228

Överträdelse av vitesföreläggande – utdömande av vite 229

Underrättelse och delgivning 231

Delgivningslagen (2010:1932) 232

Vanlig delgivning 233

Muntlig delgivning 235

Förenklad delgivning 235

Särskild delgivning med juridisk person 236

Stämningsmannadelgivning och kungörelsedelgivning 238

Val av delgivningsform 238

Verkställighet av ett beslut 240

Att tvångsmässigt verkställa ett beslut 241

Särskilt om brådskande beslut 243

Möjlighet till utebliven kommunicering 243

Möjlighet att utelämna motivering eller att fatta muntliga beslut 244

Möjlighet att använda sig av vite *244*
Kom ihåg verkställigheten *244*
Rättelse och omprövning av ett beslut 245
Rättelse av skrivfel eller liknande fel *245*
Omprövningsskyldighet *246*
Omprövning på adressatens begäran *246*
Omprövning med stöd av praxis *247*
Överklagande 247
Att avgöra om det rör sig om ett överklagande eller inte *248*
Myndighetens skyldighet att ompröva *249*
Prövning om överklagande har kommit i rätt tid *249*
Överlämnande av ett överklagande *250*
Avvisning av ett överklagande *250*
Prövningsinstanserna enligt LSO *251*

Begrepp, definitioner och förkortningar 257
Käll- och litteraturförteckning 261
Bildförteckning 263

Läsanvisning

Den här boken är indelad i två delar. Den första delen beskriver tillsynsprocessen som består av planering, genomförande, uppföljning, utvärdering och förbättring. I bokens andra del finner du mer fakta om lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) och allmän förvaltningsjuridik.

Boken är tänkt som ett stöd till flera olika målgrupper med olika behov. Läsanvisningen har tagits fram för att hjälpa dig att finna och inhämta den information och kunskap som är relevant för dig. Med hjälp av frågorna här nedanför kan du hitta information utifrån ditt intresse eller din roll.

Ska du planera tillsynsverksamhet?

Om du ska planera tillsynsverksamhet kan alla kapitel i boken vara intressanta för dig. För att kunna planera tillsynsverksamheten är det bra att ha kunskap såväl om tillsynsprocessens olika delar och avsikten med LSO samt förvaltningsjuridik i allmänhet, så att tillsynsverksamheten planeras på ett sådant sätt att den kan genomföras effektivt och rättssäkert.

I *Kapitel 1* finns bland annat stöd för planering av kommunens tillsynsverksamhet, som utgör en del av kommunens förebyggande verksamhet. Här finner du bland annat förslag på olika underlag som kan vara till nytta för planering och inriktning av tillsynsverksamheten. I *kapitel 2* finns det stöd för hur ett tillsynsbesök kan genomföras samt ett förslag till en metod för att underlätta bedömningen av om brandskyddet är skäligt. I *kapitel 3* kan du läsa om hur uppföljning, utvärdering och förbättring av tillsynsverksamheten kan genomföras utifrån vilka mål man har med tillsynen. I *kapitel 4* finner du utförligare information om intentionerna med LSO och den enskildes skyldigheter. I *kapitel 5* finns information om kompetens och i *kapitel 6 och 7* behandlas förvaltningsjuridik.

Ska du genomföra tillsynsbesök?

Kapitel 2, 4, 5, 6, 7 kan vara intressanta för dig som arbetar med att genomföra tillsynsbesök.

Kapitel 2 innehåller stöd för genomförandet av tillsynsbesök med syftet att följa upp och kontrollera att den enskilde lever upp till kraven enligt 2 kap. 2§ LSO. Här behandlas arbetet före, under och efter tillsynsbesöket. I detta kapitel finns även ett förslag till en metod som du kan använda för att underlätta bedömningen av om brandskyddet är skäligt. Denna metod är användbar på alla typer av byggnader och anläggningar.

I kapitel 4 finns information om vilka faktorer och omständigheter som är viktiga att ta hänsyn till för att bedöma om brandskyddet är skäligt. Det finns även exempel på särskilda omständigheter som kan åberopas i de fall det kan finnas behov av att ställa högre krav än vad som gällde då byggnaden uppfördes. Här utvecklar vi också betydelsen av begreppen som används i 2 kap. 2 § LSO när det gäller den enskildes skyldigheter.

I kapitel 5 beskrivs vad det innebär att som tillsynsförrättare företräda en myndighet när det gäller jäv, bisysslor, muta, bestickning med mera. Här finner du även information om vilken kompetens en tillsynsförrättare bör ha.

I kapitel 6 behandlas förvaltningsjuridik. Frågor som berörs är bland annat rättskällor, myndighetsutövning, handläggning av ärenden, skadeståndsansvar samt offentlighet och sekretess. Kunskap om detta är viktigt för att säkerställa att tillsynen genomförs rättssäkert.

I kapitel 7 hittar du bland annat information om vilka verktyg som kan användas för att få till stånd rättelse av brister som uppmärksammats i samband med tillsynsbesöket. De verktyg som beskrivs är föreläggande och förbud. I kapitlet beskrivs också skillnaden mellan en tjänsteanteckning och ett föreläggande. Exempel på hur dessa två dokument kan utformas finns i slutet av kapitlet. Vidare behandlas även vite, underrättelse och delgivning, verkställighet, omprövning av ärenden samt överklaganden.

Ska du genomföra uppföljning, utvärdering och förbättringar av tillsynsverksamheten?

Kapitel 3 kan vara intressant för dig som arbetar med uppföljning, utvärdering och förbättring. Kapitlet innehåller bland annat information om vad uppföljning och utvärdering är, förslag till metod för utvärdering samt exempel på olika utvärderingar. Det är i huvudsak uppföljning och utvärdering av hela tillsynsverksamheten som beskrivs. I kapitlet beskrivs även den sista delen i tillsynsprocessen som är förbättring. Med hjälp av de uppföljningar och utvärderingar som genomförs under året kan förbättringsåtgärder identifieras och ligga till grund för kommande års planering av tillsynsverksamheten.

För att veta vad som ska följas upp och utvärderas bör du som arbetar med uppföljning och utvärdering även veta hur tillsynsbesök genomförs, vad tillsynen ska syfta till och vad som krävs för att genomföra tillsynen på ett så rättssäkert sätt som möjligt. Mer om detta hittar du i *kapitel 2, 4, 6 och 7*.

Behöver du ytterligare kunskaper?

Är du osäker på vilka grundkunskaper du har och vilka kapitel som du bör läsa för att öka dina kunskaper kan du ta hjälp av de instuderingsfrågor som finns i slutet av varje kapitel. Tanken med instuderingsfrågorna är egentligen att de ska vara ett hjälpmedel och underlätta för dig som läsare att ta till dig innehållet i boken. Vissa av frågorna är även tänkta för gruppdiskussioner och kan förslagsvis användas vid interna träffar eller gemensamma träffar med andra kommuner i samband med studiedagar eller konferenser.

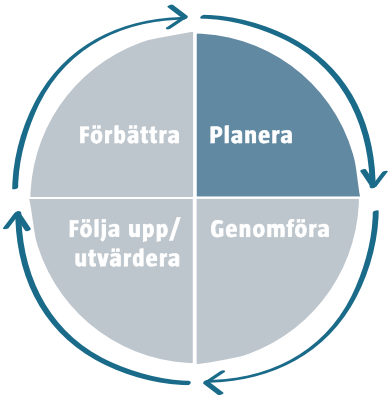
Sist i boken finns förslag på litteratur som kan vara till hjälp i den fortsatta kompetensutvecklingen i tillsynsfrågor. Här finns även förtydligande kring begrepp och definitioner som används i boken.

DEL 1

Tillsynsprocessen

RESTAURA
SKÖTTA
ÅNGA ÄGARBYTE
FLER GÄSTER ÄN
STORT B
MÅDER

KAPITEL 1



Planering av tillsynsverksamheten

Tillsynsverksamheten kan ses som en process där planeringen är det första steget. För att tillsynen ska bli effektiv på det sätt som förarbetena till LSO avser, behöver planeringen genomföras på ett systematiskt sätt så att resurserna kan användas där de gör mest nytta. I det här kapitlet beskrivs hur planeringen kan genomföras, vilka underlag som kan vara till hjälp, samt hur man kan resonera för att komma fram till var behoven är som störst. Planeringsprocessen beskrivs och dokumenteras lämpligen i någon form av tillsynsplan där såväl behov, inriktning och ambitionsnivåer kopplat till tillsynsverksamheten redovisas. I slutet av kapitlet finns därför förslag på innehåll i en tillsynsplan.

Förutsättningar för planeringen av tillsynsverksamheten

Med LSO har styrningen av kommunernas förebyggande verksamhet i stor utsträckning övergått från detaljreglering till målstyrning. Målstyrningen är särskilt tydlig inom tillsynsområdet där det tidigare fanns ett system med frister för brandsyn. I en föreskrift reglerades vilka objekt som skulle omfattas och med vilka intervaller brandsyn skulle genomföras. Denna detaljreglering har mönstrats ut. Den ordning som istället införts gör det möjligt för kommunerna att bedriva en effektivare och målstyrd tillsynsverksamhet. Med den nya ordningen kan varje kommun planera och genomföra sin tillsynsverksamhet utifrån sina specifika behov. På så sätt kan

kommunens resurser koncentreras på de objekt som är mest angelägna ur brandskyddssynpunkt.

Det är viktigt att genomföra uppföljningar och utvärderingar så att dessa kan utgöra underlag för den fortsatta tillsynsplaneringen. Därigenom kan kommunen systematiskt planera och genomföra åtgärder där behoven är som störst.

I samband med planeringen är det viktigt att utgå från den politiska ledningens intentioner och det framgår i kommunens handlingsprogram. Kommunerna är enligt lag skyldiga att besluta om handlingsprogram för den förebyggande verksamheten (3 kap. 3 § LSO). I handlingsprogrammet ska det bland annat framgå vad målet med verksamheten är samt hur den förebyggande verksamheten är ordnad och planerad. I handlingsprogrammet kan det finnas säkerhets- och prestationsmål som blir styrande för såväl tillsynsverksamheten som övrigt brandförebyggande arbete. Handlingsprogrammets mål för tillsynsverksamheten bör ytterligare brytas ner och konkretiseras vid planeringen. Målen ska handla om vad man vill uppnå med tillsynen eller hur någon del i själva genomförandet ska gå till. Det är viktigt att dessa mål formuleras så att de kan följas upp och utvärderas.

Övergripande inriktning av tillsynsverksamheten

När det gäller urvalet av objekt som tillsynen ska riktas in på kan detta ske i flera steg. Ett första steg i urvalsprocessen bör vara att ta fram en övergripande inriktning för tillsynsverksamheten under en tidsperiod. Denna övergripande bedömning av tillsynsbehovet bör då ske utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv och utgå från en nationell bild av vilka riskfaktorer som gäller för brand i olika objektskategorier.

Den nationella bilden bygger på statistik och ger en bild av omfattningen på brandskyddet för olika typer av objekt på nationell nivå. Den ger också en samlad bild över för vilka objekt riskerna för brand är som störst samt var flest människor skadas och omkommer. Den samlade bilden är därigenom en förutsättning för att kunna jämföra behovet av tillsyn i den egna kommunen med övriga landet för olika objektskategorier.

Då den övergripande inriktningen för tillsynsverksamheten har tagits fram bör den dokumenteras och vara utgångspunkt för nästa steg i planeringsprocessen. I nästa steg fördjupas analysen av tillsynbehovet för respektive objektskategori. När det gäller behovet av att genomföra tillsyn är det flera faktorer som bör vara

styrande. Det kan till exempel handla om att det är verksamheter där konsekvenserna av en brand kan påverka människors liv och hälsa i stor omfattning eller verksamheter där de som vistas i lokalerna av olika anledningar inte kan förväntas styra över sitt eget brandskydd. I de följande avsnitten utvecklas hur dessa faktorer påverkar bedömningen av tillsynsbehovet liksom vilka underlag som kan vara lämpliga att använda i kommunens fördjupade analys av tillsynsbehovet.

Underlag för fördjupad planering

Nästa steg i urvalsprocessen är att bryta ner behovet av tillsyn till de enskilda tillsynsbesök som behöver genomföras. Detta steg tar vid efter att man listat och prioriterat objektskategorier enligt ovan. I detta steg bedöms tillsynsbehovet för de objekt som ingår i de högst prioriterade objektskategorierna men även tillsynsbehovet för vissa andra enskilda objekt som inte ingår i de högst prioriterade objektskategorierna. Tillsynsplaneringen innefattar att prioritera vilka objekt som ska besökas och det arbetet förutsätter att man inhämtar och analyserar olika underlag för att skapa en bild av vilken nivå brandskyddet har idag. Utifrån olika faktorer värderar man sedan vilka objekt som ska prioriteras. I detta avsnitt presenterar vi några exempel på underlag som kan vara användbara för att kunna prioritera så att kommunens resurser används där behovet av tillsyn är störst.

Skriftlig redogörelse för brandskyddet

Ägare av vissa byggnader eller andra anläggningar ska lämna en redogörelse för brandskyddet i skriftlig form till kommunen, det framgår av 2 kap. 3 § i LSO. Detta krav gäller för byggnader och anläggningar[1] där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet. Den skriftliga redogörelsen har två syften. Dels ska den utgöra ett underlag för kommunens planering av tillsynsverksamheten och dels ska den förtydliga den enskildes ansvar för brandskyddet. Med hjälp av den skriftliga redogörelsen kan kommunen få en indikation på nivån på brandskyddet på de verksamheter som omfattas av kravet. För att kunna använda de skriftliga redogörelserna i planeringen bör man göra någon form av analys av uppgifterna i de skriftliga redogörelserna, antingen i

1 Se vidare föreskrift (SRVFS 2003:10) och allmänna råd och kommentarer (SRVFS 2004:4) från Räddningsverket.

sin helhet eller genom att gradera olika parametrar som på olika sätt påverkar det enskilda objektets totala brandskydd. Dessa uppgifter kan sedan användas för att jämföra olika objekt med varandra. Detta förutsätter att uppgifterna i den skriftliga redogörelsen är aktuella. För att underlätta jämförelsen kan dessa uppgifter läggas in i någon form av administrativt system. Denna värdering behöver dock kompletteras med andra uppgifter för att skapa en mer heltäckande bild av nivån på brandskyddsnivån.

Erfarenhet från tidigare tillsynsbesök

Erfarenheter från tidigare tillsynsbesök är ett annat underlag som är användbart i planeringen. Tillsynsförrättarnas erfarenheter kan bidra till identifiering av inom vilka kategorier det är vanligt med brister i brandskyddet och vid vilka objekt det finns risk för att brandskyddsnivån inte kommer att hållas på tillräckligt hög nivå. För att kunna jämföra tillsynsförrättarnas erfarenheter är det viktigt att det finns någon form av system där man har samlat ihop uppgifterna om objekten. Därigenom kan olika objekt och objektskategorier jämföras och ställas i relation till varandra.

Andra erfarenheter

Erfarenheter som annan personal inom kommunen har skaffat i andra sammanhang än tillsyn kan också utgöra viktiga underlag för att bedöma behovet av tillsyn av olika objekt. Sammanställningar av de brister i brandskyddets utformning som upptäckts i samband med besök och vid insatser kan vara underlag att ta hänsyn till i samband med planeringen.

Även erfarenheter från olycksundersökningar och brandorsaksutredningar kan ligga till grund för att planera att vissa identifierade problemområden bör följas upp genom tillsynsbesök vid enskilda objekt. Man kan som tillsynsmyndighet också få kännedom om olika brandskyddsproblem via andra myndigheter, media eller privatpersoner.

Faktorer som påverkar urvalet av objekt

Utifrån den bild av nivån på brandskyddet som underlagen ger måste man prioritera och välja ut vilka objekt man ska besöka under året.

Flera faktorer är viktiga för att kunna prioritera vilka objekt som ska besökas. I detta avsnitt presenteras några sådana faktorer. Den enskildes förmåga att själv kunna utrymma eller hantera en brand är en faktor att ta hänsyn till vid prioriteringen. I de fall där

den enskildes förmåga är begränsad kan en brand påverka människors liv och hälsa i större omfattning. Exempel på verksamheter där den enskildes förmåga är begränsad och det kan bli stora konsekvenser vid en brand är där människor sover i en för dem okänd miljö, exempelvis hotell. Låsta institutioner eller olika typer av vårdanläggningar är andra exempel där de som vistas eller bor inte kan förväntas utrymma eller hantera en brand på egen hand vilket också kan leda till att konsekvenserna av en brand kan bli stora.

Om det har gått lång tid sen senaste tillsynen kan tillsynsmyndigheten vara osäker på vilken brandskyddsnivå objektet har. Denna osäkerhet bör också beaktas vid prioriteringen.

En annan viktig faktor att ta med i analysen är att det både i byggnader och vid verksamheter kan ske förändringar av olika slag. Det kan vara ombyggnationer, ägarbyten eller andra förändringar. Dessa förändringar kan på olika sätt påverka brandsäkerheten och kan vara skäl till att genomföra en tillsyn. Exempelvis bygger man ofta om på sjukhus vilket kan medföra att brandskyddet tillfälligt försämras. Restauranger byter ofta ägare vilket kan leda till brister i det systematiska brandskyddsarbetet vilket kan påverka säkerheten för gästerna. Verksamheter där det också är troligt att det sker förändringar kan vara vid vård- och omsorgsboenden. Under sommartid är det till exempel vanligt med vikarier som kan ha varierad kunskap om brandskyddsrutiner. Inom vård- och omsorgsboenden kan också själva verksamheten förändras, det vill säga att klienternas vårdbehov och därmed förmåga att

hantera en brand och utrymma förändras över tid. Denna faktor, att det sker olika typer av förändringar både i byggnader och vid verksamheten, bör beaktas vid prioriteringen.

Ytterligare en faktor som kan beaktas vid prioriteringen är om tillsynen kan ersättas av eller förenas med andra brandförebyggande åtgärder såsom utbildning, rådgivning och information. Målet är att verksamheterna ska ha ett skäligt brandskydd och på detta sätt kan man ta ställning till om tillsyn är det verktyg som ger bäst effekt för att uppnå detta.

Prioritering av tillsynsobjekt

Till sist ska man göra en slutlig prioritering av vilka objekt som ska bli föremål för tillsynsbesök under året. Prioriteringen baserar man på den bild av brandskyddsnivån som har framkommit genom underlagen och med hjälp av de ovan nämnda faktorerna. Prioriteringen görs utifrån en analys av risk- och väsentlighet för att inrikta tillsynen på de objekt där behoven är som störst.

Genom att gå igenom varje objektskategori utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv kan man skapa en lista över de objekt som ska få tillsynsbesök. Det kan också vara lämpligt att på olika sätt i tillsynsplaneringen lämna utrymme för tillsynsbesök med anledning av oförutsedda händelser.

När arbetet med att prioritera vilka objekt som ska få tillsynsbesök är klart bör detta dokumenteras i någon form av lista över objekt som ska få besök. Dessutom bör det i en tillsynsplan dokumenteras hur prioriteringsarbetet har genomförts. Det vill säga hur analysen har genomförts och vilka underlag och faktorer som varit styrande i urvalet.

Resurser och kompetens

När man är klar med bedömningen av hur många tillsynsbesök som ska genomföras under verksamhetsåret, bör kommunen se över om det finns tillräckligt med resurser. När det gäller resursbehovet kan detta uppskattas i form av tjänstgöringstimmar eller på annat lämpligt sätt så att det är möjligt att jämföra det med det identifierade tillsynsbehovet. När det gäller beräkningen av timmar kan detta uppskattas utifrån antalet tillsynsbesök och hur lång tid ett besök i genomsnitt beräknas ta. Till denna tid får även tid för planering, dokumentation och uppföljning uppskattas och läggas till. När det gäller behovet av kompetens bör detta bedömas utifrån de objekt där tillsynsbesök ska genomföras under perio-

den. Blir resultatet av översynen att det inte finns tillräckligt med resurser och kompetens inom den egna organisationen bör man överväga om resurs- och kompetensbehovet kan säkerställas på annat sätt. Det kan till exempel ske genom kompetensutveckling, nyrekrytering eller genom samarbete inom kommunen alternativt med andra kommuner.

Behov av samordning med andra tillsynsmyndigheter

I samband med planeringen bör man även ta hänsyn till hur samordning och samverkan med myndigheter, organisationer och andra förvaltningar kan genomföras. Myndigheter där samverkan och i vissa fall samordning av tillsynsbesök kan vara aktuella är kommunens hälso- och miljönämnd, byggnadsnämnden, MSB, Arbetsmiljöverket, polisen samt länsstyrelsen. Det är viktigt att det finns ett reellt behov av samordning och samverkan med andra myndigheter, organisationer och andra förvaltningar. En framtvingad samordning och samverkan har få vinnare.

Här nedan redovisas exempel på ett antal lagar där samordning och samverkan bör övervägas.

- Plan- och bygglag (2010:900)
- Lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor
- Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (”Sevesolagen”)
- Arbetsmiljölagen (1977:1160)
- Ordningslagen (1993:1617)
- Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.
- Lag (1966:742) om hotell- och pensionatrörelse
- Alkohollag (1994:1738)

Tillsynsplan

När arbetet med planeringen är klar är det sista steget att dokumentera resultatet av detta arbete. I denna handbok kallas den dokumentationen för tillsynsplan. Begreppet tillsynsplan finns inte angivet i LSO eller någon annan bestämmelse som grundas på LSO, men begreppet har blivit allmänt accepterat och är nu ett vedertaget uttryck när det gäller den kommunala planeringen av tillsynsverksamheten. Eftersom begreppet tillsynsplan inte finns angivet i någon bestämmelse så finns det inte heller några formella krav på vad den ska innehålla.

I tillsynsplanen kan det vara lämpligt att redovisa följande uppgifter:

- Mål och ambitionsnivåer med tillsynsverksamheten under perioden.
- Vilka underlag som används för att skapa bilden över brandskyddsnivån.
- Hur prioriteringen har gått till och vilka faktorer som har varit styrande.
- Vilket tillsynsbehov som har identifierats, det vill säga hur många objekt som ska få tillsynsbesök.
- Vilka resurser och vilken kompetens som behövs för genomförandet.
- Hur eventuell samordning med andra tillsynsmyndigheter ska ske.
- Hur uppföljning och utvärdering ska genomföras.

Tillsynsplanen bör omfatta planeringen för en viss tidsperiod, oftast ett verksamhetsår. Planen tydliggör för såväl medarbetare som andra intresserade hur planeringen gått till samt hur genomförandet och uppföljningen ska ske. Tillsynsplanen ska ses som ett styrande dokument för tillsynsverksamheten och bör beslutas av ledningen eller ansvarig nämnd.

Att redan i samband med planeringen tänka igenom och bestämma hur uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten ska ske kan underlätta detta arbete. Det underlättar arbetet genom att man vet

- vilka uppgifter som behöver samlas in
- hur detta ska gå till
- vem som ska göra det.

Genom att samla in relevanta uppgifter ökar också möjligheterna att få bra ingångsvärden som stöd till framtida planering av tillsynsverksamheten.

INSTUDERINGSFRÅGOR

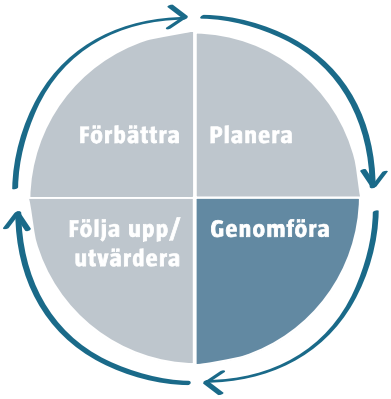
Enskild genomgång

1. Vilka underlag kan vara värdefulla vid prioriteringen av tillsynsobjekt?
2. Vilka faktorer bör beaktas i samband med planeringen?
3. Ge exempel på myndigheter som ni skulle kunna samordna tillsynsbesök med.
4. En kommun bör upprätta någon form av tillsynsplan för tillsynsverksamheten. Nämn några viktiga områden som bör tas upp i en tillsynsplan.

Gruppdiskussioner

1. Undersök vilka dokument ni huvudsakligen använder i er kommun för planering av tillsynsverksamheten. Finns det några dokument som ni saknar bland annat med utgångspunkt från den redovisning som finns i detta kapitel?
2. Diskutera i grupp hur ni kan förbättra/utveckla planeringen av tillsynsverksamheten på kort och lång sikt? I diskussionen bör frågor tas upp som berör
   - eventuellt behov eller utveckling av tillsynsplan
   - underlag för urvalsprocess av objekt
   - uppföljningens och utvärderingens betydelse för planeringen.

KAPITEL 2



Genomförande av tillsynsbesök

Nästa steg i tillsynsprocessen är genomförandet av den planerade tillsynsverksamheten. I kapitlet beskrivs hur man förbereder ett tillsynsbesök, hur själva besöket går till samt vad som händer efter tillsynsbesöket. I kapitlet presenteras också en metod för hur man som tillsynsförrättare på ett systematiskt sätt kan bedöma om brandskyddet är skäligt. I metoden delas den större frågeställningen *Har byggnaden ett skäligt brandskydd?* upp i en rad mindre frågeställningar som var och en är något enklare att hantera. I de följande avsnitten utvecklas hur delar av metoden kommer in i de olika skedena förberedelse, besök på plats och arbete efter tillsynsbesöket. I slutet av kapitlet summeras de ingående stegen i metoden och ett par exempel illustrerar hur metoden används för att komma fram till om brandskyddet är skäligt.

Förberedelser inför tillsynsbesöket

Inför själva tillsynsbesöket behöver ett antal saker förberedas. Vissa uppgifter måste genomföras och kartläggas innan besöket på plats medan andra kan ske senare under eller efter besöket. Detta beskrivs i de följande delarna av detta avsnitt.

Förberedelserna inför själva besöket kan lämpligen omfatta följande moment och frågeställningar:

- Omfattas byggnaden eller anläggningen av bestämmelserna i 2 kap. 2 § LSO?
- Inledande kartläggning av byggnaden eller anläggningen och verksamheten.
- Ska tillsynen samordnas med andra myndigheter?
- Krav på brandskyddet i aktuell verksamhet.
- Upplägg av tillsynsbesöket.
- Bokning av tillsynsbesöket.
- Vad ska skyddas och vilka risker finns?

Dessa delar av förberedelserna inför tillsynsbesöket utvecklas och beskrivs mer i följande avsnitt.

Omfattas byggnaden eller anläggningen av bestämmelserna i 2 kap. 2 § LSO?

Huruvida byggnaden eller anläggningen omfattas av bestämmelserna i 2 kap. 2 § LSO är en grundläggande fråga som behöver klaras ut redan under förberedelserna inför besöket. Är det ingen byggnad eller anläggning kan man inte ställa krav på brandskyddet med utgångspunkt i 2 kap. 2 § LSO. I de flesta fall är det självklart om ett objekt är en byggnad eller anläggning och det kräver i regel ingen djupare analys. I vissa fall kan det dock vara svårare att avgöra, vilket i sig kan medföra att det krävs ett besök på plats. Exempel på detta är konstruktioner av mer tillfällig eller mobil karaktär eller byggnader under uppförande. I kapitel 4 utvecklas begreppen byggnad och anläggning.

Inledande kartläggning av byggnaden eller anläggningen och verksamheten

Den som utövar tillsyn bör ha en övergripande kunskap om den byggnad eller anläggning som är föremål för tillsynen. I detta skede av tillsynsprocessen handlar det om en slags orientering i syfte att

skapa förutsättningar för en så bra tillsyn som möjligt. I de flesta fall är kartläggningen av byggnaden eller anläggningen relativt okomplicerad och enkel.

Är objektet nytt för den som ska genomföra tillsynen kan kollegor som tidigare besökt byggnaden eller anläggningen ha information som är värdefull att ta del av när det gäller till exempel den verksamhet som bedrivs. När det gäller annan grundläggande information om hur byggnaden eller anläggningen är konstruerad och utformad finns även andra möjligheter att ta del av detta i förväg. Detta kan exempelvis ske via internet, antingen om den som bedriver verksamheten har en hemsida eller genom att ta del av bilder via någon av de olika sökfunktioner som finns på nätet. Då kan man som tillsynsförrättare på ett mycket enkelt sätt få en första uppfattning av objektet.

I vissa fall kan det vara så att man har tillgång till uppgifter om när byggnaden eller anläggningen uppfördes, alternativt när de senaste om- eller tillbyggnaderna skedde. Om byggnaden uppförts eller ändrats efter 1994 kan ytterligare kunskap om objektet också hämtas från den brandskyddsdokumentation som ska tas fram enligt Boverkets byggregler. Dokumentationen ska redovisa förutsättningarna för byggnadens brandskydd och hur det är utformat. Informationen i brandskyddsdokumentationen kan också studeras i ett senare skede av tillsynsprocessen. Vissa uppgifter om objektet kan också hämtas från den skriftliga redogörelsen för brandskyddet som ägaren till vissa verksamheter är skyldig att lämna in till kommunen enligt 2 kap. 3 § LSO. Det kan också finnas uppgifter i det register som kommunen har över vissa byggnader eller anläggningar där man tidigare genomfört tillsyn.

Det är naturligt att många frågor inte kan besvaras innan besöket på plats och därför får man göra den fortsatta kartläggningen av byggnaden eller anläggningen i samband med tillsynsbesöket.

Samordning med andra myndigheter

Vid förberedelserna inför tillsynsbesöket finns det anledning att överväga om det finns behov av att samordna tillsynen med andra myndigheters tillsyn. Exempelvis kan det vara lämpligt med en samordning med tillsynen av bestämmelserna i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE), i de fall verksamheten hanterar brandfarliga eller explosiva varor. Det kanske inte alltid är lämpligt eller möjligt att genomföra tillsyn enligt LSO och LBE vid ett och samma tillfälle, men det kan vara värt att fundera över i planeringen av tillsynsbesöket. Om olika tillsynsförrättare genom-

för tillsyn enligt LSO respektive LBE är en koordinering dem emellan nödvändig. Hur denna samordning ska ske bör finnas med och beskrivas i kommunens tillsynsplan. Information om planerad tillsyn kan också behöva ges till andra tillsynsmyndigheter. Detta kan till exempel gälla länsstyrelsens tillsyn enligt Sevesolagen, Arbetsmiljöverkets tillsyn av alla arbetsplatser och skolor eller MSB:s tillsyn enligt LBE[2]. Samordning eller samverkan mellan olika tillsynsmyndigheter är ofta till fördel både för myndigheterna och för den som bedriver verksamheten.

Krav på brandskyddet i verksamheten

Det är i princip de byggregler som gällde när byggnaden uppfördes eller ändrades som styr vilka krav man kan ställa på brandskyddet. Detta gäller under förutsättning att det är likartad verksamhet som bedrivs i byggnaden eller anläggningen. Mer om detta finns i kapitel 4, i avsnitten under rubriken ”Skäligt brandskydd – omständigheter som påverkar bedömningen”.

Att ställa högre krav än vad byggreglerna gav uttryck för när byggnaden uppfördes eller ändrades låter sig endast göras om det föreligger särskilda omständigheter.

Att ställa högre krav än vad byggreglerna gav uttryck för när byggnaden uppfördes eller ändrades låter sig endast göras om det föreligger särskilda omständigheter.

Således behöver den som ska genomföra tillsynen förbereda sig genom att orientera sig om och läsa på vilka krav som fanns i byggreglerna då byggnaden uppfördes eller ändrades. Äldre byggregler kan exempelvis återfinnas på Boverkets hemsida www.boverket.se. Syftet med en sådan genomgång är inte att i detalj studera samtliga krav som gällt för den aktuella typen av verksamhet utan snarare att skaffa sig en övergripande uppfattning om detta. För att kunna göra detta är det nödvändigt att veta vilken typ av verksamhet som faktiskt bedrivs i byggnaden. I de flesta fall handlar det om att ta reda på vilken verksamhet som i praktisk mening bedrivs, till exempel bedrivs det restaurangverksamhet, lagras det brännbart material i lokalen, används lokalen som samlingslokal osv. I vissa situationer kan det också vara avgörande under vilka formella förhållanden en verksamhet bedrivs. En vanligt förekommande frågeställning är om en byggnad används för vanligt lägenhetsboende eller för någon form av vård- eller omsorgsverksamhet. I de fallen är det nästan undantagslöst så att när det finns ett formellt hyreskontrakt enligt vanliga regler för bostadshyra så ska även de normala reglerna för brandskydd i flerfamiljshus gälla. Endast om det är uppenbart att det trots hyreskontrakt bedrivs annan verksamhet i byggnaden kan det vara möjligt att ställa högre krav på brandskyddet.

2 Gäller tillverkningsindustrin för explosiva varor samt Försvarsmakten.

Ett annat viktigt underlag att gå igenom, läsa på och reflektera över är de olika allmänna råd och kommentarer som MSB (och tidigare Räddningsverket) meddelat för olika verksamheter och funktioner. De allmänna råd som berör brandskydd i byggnader eller anläggningar redovisas i kapitel 4.

Andra frågor man bör ställa sig är om det finns andra bestämmelser som kan påverka bedömningen av vilken brandskyddsnivå som är skälig i en byggnad eller anläggning. Som tillsynsförrättare behöver man även ha en viss kunskap om fler bestämmelser än LSO. Det kan bli aktuellt för att kunna underrätta en annan myndighet om någon brist upptäcks som kan åtgärdas med stöd av andra bestämmelser. Lag om hotell- och pensionatrörelse, lag om brandfarliga och explosiva varor samt vissa föreskrifter utfärdade av Arbetsmiljöverket är exempel på bestämmelser som det kan vara bra att ha grundläggande kunskaper om. Mer om detta återfinns i kapitel 4, under rubriken ”Andra bestämmelser som påverkar skäighetsbedömningen”.

Upplägg av tillsynsbesöket

Beroende på vilken verksamhet som bedrivs i byggnaden eller anläggningen kan förberedelserna av tillsynsbesökets upplägg bli mer eller mindre omfattande. Är det till exempel en omfattande processindustri eller ett behovsprövat vård- och omsorgsboende kan mer tanke och tid krävas för att komma fram till hur man bör lägga upp tillsynsbesöket för att få reda på om brandskyddet totalt sett faktiskt når upp till en skälig nivå. Bland annat bör man fundera på hur man får reda på uppgifter som är av avgörande betydelse för det totala brandskyddet. Det kan underlättas genom att lägga upp en plan för vad det är man behöver ta del av genom skriftligt underlag respektive vad som lämpligen bäst sker genom faktisk kontroll ute i verksamheten.

Att fundera på hur man vill lägga upp tillsynsbesöket ger underlag om vem eller vilka som behöver vara närvarande och delta vid själva besöket. Om ägaren och nyttjanderättshavaren inte är samma person bör representanter för båda delta. Beroende på verksamhetens art och omfattning kan även personer som har olika roller i brandskyddsarbetet delta. Om byggnaden är utrustad med ett automatiskt brandlarm är det exempelvis lämpligt att den eller de personer som sköter denna anläggning deltar. Andra som kan behöva delta kan vara de som ansvarar för skötsel och underhåll av andra brandskyddsinstallationer eller har någon annan kontrollerande, dokumenterande eller agerande roll i brandskyddsarbetet.

När man har bestämt sig för ett upplägg och för vilka som ska

delta bör man också fråga sig vilken kunskap och erfarenhet som behövs för att ta reda på om brandskyddet i den aktuella byggnaden eller anläggningen är skäligt. I vissa fall kan det också vara så att fler än en tillsynsförrättare behöver delta vid besöket eftersom olika former av kompetens kan behövas. Mer om tillsynsförrättares kompetens utvecklas i kapitel 5.

Bokning av tillsynsbesöket

Vid bokningen av besöket tas kontakt med representanter för både ägaren och nyttjanderättshavaren.

Vid bokningen av besöket tas kontakt med representanter för både ägaren och nyttjanderättshavaren.

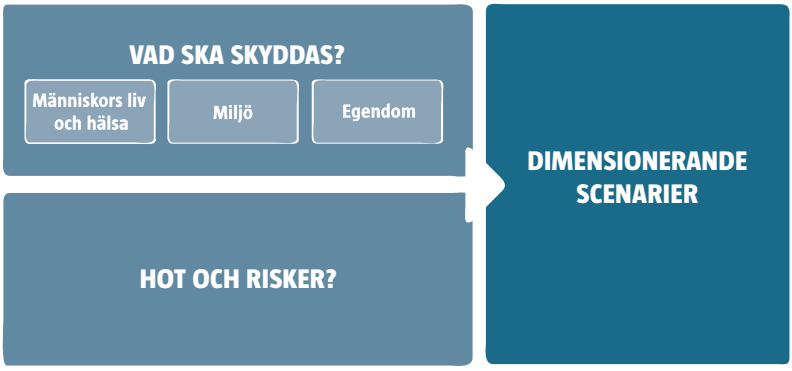
Det är av stor vikt att båda parter är representerade i samband med tillsynsbesöket för att på plats kunna klara ut ansvarsfördelningen om åtgärder behöver vidtas. Tillsynsbesöket bör bokas i god tid så att de personer som behöver delta vid tillsynsbesöket har möjlighet att göra det. Är verksamheten omfattande och det är många representanter som ska delta vid besöket kan en skriftlig kallelse skickas för att bekräfta besöket. I samband med bokningen av besöket kan det också vara bra att informera om vilka kostnader tillsynen är förknippad med.

I samband med bokningen av tillsynsbesöket är det även lämpligt att upplysa såväl ägaren som nyttjanderättshavaren om vilka eventuella övriga deltagare som behöver delta. Inför bokningen av tillsynsbesöket bör tillsynsförrättaren även fundera på om de uppgifter och handlingar som kom till i den inledande kartläggningen av byggnaden eller anläggningen är tillräckliga. Finns det behov av att ta del av annat underlag inför själva tillsynsbesöket är det lämpligt att prata om detta i samband med tidsbokningen. Exempel på underlag kan vara ritningar av olika slag eller i förekommande fall brandskyddsdokumentation enligt Boverkets byggregler, BBR.

Vad ska skyddas och vilka risker finns?

När den som ska utöva tillsynen skaffat sig en övergripande bild över byggnadens eller anläggningens utformning och den verksamhet som bedrivs, är det dags att bilda sig en uppfattning om vad som ska skyddas. Det kan i många fall uppfattas som självklart men det kan ändå vara värdefullt att komma fram till vad som faktiskt ska skyddas. Dessa tankar kan påbörjas på egen hand redan innan besöket eller med hjälp av kollegor som tidigare har genomfört tillsyn på det aktuella objektet.

Människors liv och hälsa har ett oerhört högt skyddsvärde vid tillämpningen av LSO. I de byggnader eller anläggningar där människor vistas mer än tillfälligt är liv och hälsa alltid ett prioriterat skyddsvärde.



Skyddet av egendom har även det ett värde men här är det oftast möjligt att direkt jämföra värdet av det som ska skyddas med kostnaden för skyddet. I de byggnader där det vistas människor kommer egendomsskyddet ofta ”med på köpet” men även byggnader eller anläggningar där människor sällan eller aldrig vistas behöver ett brandskydd som står i proportion till de materiella värden som kan förstöras vid en brand. Vissa typer av byggnader och anläggningar är dessutom särskilt viktiga för samhället, så kallad samhällsviktig verksamhet. En brand utan personskador men med omfattande egendomsskador i sådana byggnader skulle kunna leda till att viktiga samhällsfunktioner störs på ett sätt som inte är acceptabelt. Vad blir till exempel konsekvenserna om en skola, ett äldreboende, ett centralkök, en kraftstation eller en vårdanläggning förstörs till följd av brand även om den inte leder till skador på liv och hälsa? Detta perspektiv bör beaktas i samband med bedömningen av om egendomen har ett skyddsvärde. Även miljön har fått ett allt högre skyddsvärde i takt med vår ökade medvetenhet om behovet att skydda vår miljö mot olika faror. Ofta är det då fråga om någon form av miljöpåverkan via släckvatten eller brandgasernas påverkan på luftkvalitén i närområdet. Tänk även på att tamdjur i LSO:s mening är egendom och inte liv. Vilda djur är i sin tur en del av miljön.

Som en del i förberedelserna inför besöket bör den som ska genomföra tillsynen även reflektera över vilka risker och hot det finns i den typ av verksamhet som bedrivs i byggnaden. Om man inför besöket också har lyckats kartlägga byggnaden eller anläggningen kan man fundera över eventuella brandscenarier som skulle kunna uppstå. Med hjälp av statistik över bränder i MSB:s informationssystem IDA kan tillsynsförrättaren skapa sig en bra bild över vilka typer av bränder som är de vanligaste i den verk-

samhet som den kommande tillsynen gäller. Det är dock viktigt att inte enbart låsa fast sig kring det som är mest sannolikt enligt statistiken. Även egna erfarenheter från bränder i liknande typer av verksamheter kan utgöra ett bra underlag. Ett slutresultat i detta steg bör vara att ett antal tänkbara händelser och förlopp, så kallade dimensionerande scenarier inringas.

Besök på plats

När förberedelserna är klara genomför man besöket i byggnaden eller anläggningen. Nedan utvecklas hur ett tillsynsbesök kan läggas upp och genomföras. Ett tillsynsbesök kan innehålla följande moment:

- Inledning och genomgång.
- Fortsatt kartläggning av byggnaden eller anläggningen och verksamheten.
- Kartläggning och kontroll av brandskyddet.
- Tillsynsförrättarens bedömning på plats.
- Avslutning av tillsynsbesöket.

Inledning och genomgång

Tillsynsbesöket kan inledas med att tillsynsförrättaren och övriga deltagare presenterar sig och redogör för i vilken egenskap de deltar vid tillsynen. Även om tillsynsförrättaren redan känner till vem som är ägare, nyttjanderättshavare, anläggningsskötare, brandskyddsansvarig osv. kan det ändå vara bra att stämma av detta så att alla deltagare är införstådda med varandras uppgifter.

Inledningsvis bör även syftet och målet med tillsynsbesöket presenteras, samt hur besöket praktiskt kommer att gå till. Här är det lämpligt att använda LSO som utgångspunkt och den enskildes skyldigheter i andra kapitlet för att tydliggöra att det är den enskilde som är ansvarig för sitt brandskydd. Detta kan ske genom att relativt ingående beskriva bestämmelsen i 2 kap. 2 § LSO och att redogöra för att ett skäligt brandskydd i regel består av såväl en byggnadsteknisk del som en organisatorisk del och att samspelet mellan dessa är särskilt viktigt. Kommunens roll som tillsynsmyndighet bör inledningsvis klargöras för den enskilde och fokus bör ligga på vilka möjligheter det finns att ställa krav på brandskyddet. Det är lämpligt att nämna den grundläggande principen om att det i regel inte går att ställa högre krav på brandskyddet än vad som ställdes vid byggnadens uppförande eller vid

senaste bygglov om det inte föreligger särskilda omständigheter. När detta är gjort kan man beskriva upplägget av själva tillsynsbesöket. Det är också viktigt att beskriva hur tillsynen kommer att dokumenteras samt hur eventuella brister kommer att hanteras.

Det kan också vara bra att i början av besöket klara av formalia såsom att stämma av kontaktuppgifter som namn, adress, fastighetsbeteckning med mera mot de uppgifter som finns i kommunens register. Då är det också lämpligt att informera om ifall tillsynen är förknippad med några kostnader och vilka dessa i så fall är. Annat som kan behöva stämmas av är till vem eller vilka dokumentationen från tillsynsbesöket ska skickas samt till vem en eventuell faktura ska gå. Om det vid tidigare tillsynsbesök ställts krav på åtgärder bör en avstämning göras om åtgärderna har vidtagits eller om andra förändringar skett. Om verksamheten omfattas av kravet att lämna in en skriftlig redogörelse för brandskyddet kan det vara bra att låta ägaren och nyttjanderättshavaren redogöra för dess innehåll. Kommunens uppgift kan särskilt vara att följa upp att den är aktuell eller om det är något som har förändrats sedan den senast lämnades in till kommunen.

Fortsatt kartläggning av byggnaden eller anläggningen och verksamheten

När inledningen är klar kan det vara lämpligt eller rent av nödvändigt att fortsätta den kartläggning av byggnaden som påbörjats inför besöket på plats. Det kan vara svårt att genomföra tillsyn

utan kunskap om var byggnaden börjar och slutar, när den uppfördes, vilken verksamhet som bedrivs, samt hur den fysiska utformningen avseende stomme, trapphus, våningar och brandcellsindelning är utförd. Dessa uppgifter utgör en viktig grund för att kunna göra en bra bedömning av vilket brandskydd som är att betrakta som skäligt. Har tillsynsförrättaren möjlighet att gå runt i byggnaden innan själva tillsynsbesöket börjar kan detta vara ett sätt att förbereda en fortsatt kartläggning av byggnaden med stöd av dem som sedan deltar vid besöket.

Kartläggning och kontroll av brandskyddet

För att få en överblick över hur brandskyddet är ordnat och fungerar kan det vara lämpligt att låta ägare och nyttjanderättshavare med egna ord beskriva sin verksamhet och hur de arbetar med sitt brandskydd. Att låta dem redogöra för hur de bedömer sin riskbild och sitt skyddsbehov och hur de har organiserat sitt brandskyddsarbete i förhållande till detta med exempelvis ansvar, rutiner, olika former av dokument och checklistor med mera kan vara ett sätt att inleda kartläggningen. Det ger också tillsynsförrättaren möjlighet att ställa kontrollfrågor i samband med genomgången och att fundera på vad och hur man som tillsynsförrättare kan försöka få reda på om det som redovisas fungerar i praktiken. Det är viktigt att ha en viss styrning av samtalet så att tillsynsmyndigheten hela tiden behåller initiativet och att fokus ligger på att få reda på de uppgifter som behövs för att kunna göra den slutliga bedömningen av om brandskyddet når upp till en skälig nivå.

Nästa steg i kartläggningen av brandskyddet är att följa upp och kontrollera att det som dittills framkommit också fungerar i praktiken. Detta kan genomföras på olika sätt. En del kan ske genom en rundvandring som också är en granskning av vissa tekniska funktioner såsom att brandcellsgränser finns i tillräcklig utsträckning och att de fungerar. När det gäller organisatoriskt brandskydd kan det handla om att ta reda på om personalen kan agera på ett snabbt och effektivt sätt i händelse av brand. Detta kan kontrolleras genom att prata med ett antal personer om vilka uppgifter de har i händelse av brand samt hur de tillgodogjort sig de kunskaper de behöver ha för att klara detta i praktiken. Intervjuer och iakttagelser under rundvandringen bör kunna ligga till grund för om det byggnadstekniska och det organisatoriska brandskyddet tillsammans säkerställer ett skäligt brandskydd.

Hur omfattande kontrollen blir kan variera bland annat beroende på verksamhetens omfattning och verksamhetsutövarnas beskrivning av hur de arbetar med sitt brandskydd. I vissa fall kan det bli nödvändigt med mer detaljerade kontroller av ett antal funktioner medan det i andra fall kan vara tillräckligt med en något enklare kontroll. Mycket är naturligtvis beroende av vilket resultatet blir i samband med de inledande kontrollerna. Om man upptäcker brister i början så bör det leda till att en mer omfattande kontroll genomförs.

I samband med kartläggningen och kontrollen av brandskyddet är det viktigt att ta reda på sådana fakta som inte har framkommit i samband med förberedelserna inför besöket. I samband med genomgången av brandskyddet kan det komma fram uppgifter som gör att tillsynsförrättaren kan behöva revidera sin uppfattning om vad som ska skyddas. Det kan också komma fram nya uppgifter när det gäller vilka risker som finns i verksamheten och därför kan tillsynsförrättaren behöva fundera i nya banor kring vilka dimensionerande scenarier som är lämpliga att ha som grund i den vidare bedömningen.

Följande frågeställningar kan vara ett stöd för att få en bra bild av byggnadens eller anläggningens brandskydd:

Projektering och dokumentation

- Finns det någon brandskyddsdokumentation enligt Boverkets byggregler, BBR? Om ja:
  - Hur har det byggnadstekniska brandskyddet projekterats och utförts enligt denna?
- Är det byggnadstekniska brandskyddet projekterat för den verksamhet som bedrivs?
- Är byggnadens eller anläggningens byggnadstekniska brandskydd detsamma som det byggnaden eller anläggningen uppfördes med? Om nej;
  - Hur har brandskyddet förändrats?
  - Var förändringen av brandskyddet föranledd av en förändring av verksamheten?
  - Finns det uppdateringar eller tillägg till brandskyddsdokumentationen eller någon ny brandskyddsdokumentation som berör delar av byggnaden som byggts om eller ändrats?

Larmning

- Finns det något system eller utrustning för tidig detektion och larmning?

Utrymning

- Finns det tillräckligt många utrymningsvägar?
- Är utrymningsvägarna markerade på rätt sätt?
- Finns det någon nödbelysning?

Brandspridning inom och mellan brandceller samt mellan byggnader

- Hur ska branden begränsas initialt för att minska risken för brandspridning inom brandcellen (ytskikt, inredning mm.)?
- Hur ska branden hindras från att sprida sig i byggnaden (brandcellsindelning, avskiljande byggnadsdelar, dörrar, fönsterpartier)?
- Hur ska brandspridning mellan byggnaden eller anläggningen och intilliggande byggnader förhindras?

Anordningar för brandsläckning

- Vilka anordningar för brandsläckning finns det i byggnaden (automatiska släcksystem, handbrandsläckare, stigarledningar etc.)?

Ansvar

- Vem är ytterst ansvarig för verksamheten?
- Vem är brandskyddsansvarig?

Organisation

- Finns det någon intern säkerhets- eller brandorganisation bestående av anställd personal? Om ja:
  - Vad består organisationen av?
- Ska personalen agera i händelse av brand? Om ja:
  - Hur ska de agera?
  - Har personalen rätt förutsättningar med hänsyn till sin roll (kunskap, utbildning, antal)?
  - Känner personalen till sin roll?

Det sammantagna brandskyddet

- Hänger det organisatoriska brandskyddet ihop med det byggnadstekniska? Kompletterar de varandra?
- Finns det rutiner för kontroll och underhåll av det byggnadstekniska brandskyddet?
- Finns det ett fungerande systematiskt brandskyddsarbete?

Tillsynsförrättarens bedömning på plats

Efter kartläggningen och kontrollen av brandskyddet på plats bör tillsynsförrättaren ha en ganska god uppfattning om hur brandskyddet fungerar samt behovet av eventuella åtgärder för att avhjälpa eventuella brister i brandskyddet. Detta har tillsynsförrättaren kanske på olika sätt återkopplat till dem som deltog under rundvandringen och kontrollen ute i verksamheten. Men även om viss återkoppling skett under besöket rekommenderar vi att tillsynsförrättaren bildar sig en övergripande uppfattning om hur brandskyddet fungerar inför avslutningen av tillsynsbesöket.

I detta skede handlar det om att se att det befintliga brandskyddet skyddar det som ska skyddas i byggnaden eller anläggningen med hänsyn till de risker och scenarier som identifierats. Detta kräver en helhetsbedömning av brandskyddet där det sammanlagda resultatet av både det organisatoriska och det byggnadstekniska brandskyddet ställs mot de dimensionerande scenarierna. Denna bedömning är i vissa fall inte helt okomplicerad och beroende på vilket skyddsvärde (liv/hälsa, egendom och miljö) som anses viktigast kan man behöva resonera på olika sätt. När det gäller skyddsvärdet liv handlar det exempelvis om att ha en uppfattning om ifall det är möjligt att utrymma innan kritiska förhållanden uppstår och om eventuell personal har tillräcklig kunskap och förmåga för att utföra de uppgifter de har i ett förebyggande skede och om en brand uppstår.

De åtgärder som kan vara aktuella för att avhjälpa bristen kan vara av både byggnadsteknisk och organisatorisk art och det är särskilt viktigt att reflektera över hur dessa samspelar med varandra.

Skulle den som utövar tillsynen finna att det befintliga brandskyddet i allt väsentligt skyddar det som ska skyddas vare sig det rör sig om liv/hälsa, egendom eller miljö är brandskyddet sannolikt att betrakta som skäligt. Om man däremot identifierar brister i brandskyddet bör tillsynsförrättaren fråga sig vad det är som gör att det som ska skyddas inte skyddas. De åtgärder som kan vara aktuella för att avhjälpa bristen kan vara av både byggnadsteknisk och organisatorisk art och det är särskilt viktigt att reflektera över hur dessa samspelar med varandra.

Nästa steg är att börja ta ställning till skäligheten i de åtgärder som kan bli aktuella för att avhjälpa bristerna. Här krävs olika tillvägagångssätt beroende på vilken typ av åtgärd det handlar om. Om åtgärderna ska rätta till uppenbara brister eller fel i det redan befintliga brandskyddet är det med största säkerhet skäligt att kräva att de utförs. Åtgärden innebär ju inte att det ställs högre krav än vad som ställdes när byggnaden uppfördes eller ändrades utan syftar endast till att upprätthålla ett redan överenskommet brandskydd. Exempel på detta kan vara att kräva att otätheter i brandavskiljande byggnadsdelar tätas, att en utrymningsväg rensas från brännbart material eller att personal på ett vård- och omsorgsboende övar på hur de ska agera om det börjar brinna.

De flesta brister som identifieras i samband med ett tillsynsbesök är troligen av denna karaktär. Om tillsynsförrättaren bedömer att det är nödvändigt att vidta åtgärder utöver de som avser att upprätthålla ett redan överenskommet brandskydd måste man göra en noggrann skälighetsprövning av åtgärderna. En grundläggande utgångspunkt är att det i regel inte är möjligt att ställa högre krav på brandskyddet än de byggregler som gällde när

byggnaden uppfördes eller ändrades. Om det kan bli aktuellt med byggnadstekniska åtgärder är det viktigt att samråda med byggnadsnämnden om detta. Därför är det lämpligt att fundera över och pröva om dessa åtgärder är skäliga att kräva efter att tillsynsbesöket avslutats.

Oavsett om det behövs ytterligare prövning för att avgöra om åtgärderna är skäliga eller inte bör tillsynsförrättaren summera tillsynsbesöket för sig själv och skapa sig en övergripande uppfattning om hur brandskyddet är utformat och hur det fungerar i byggnaden eller anläggningen. Det är viktigt att ta sig denna tid för att kunna återkoppla iakttagelser och övergripande bedömning till ägare och nyttjanderättshavare på ett bra sätt. I de fall två eller fler tillsynsförrättare genomför tillsynsbesöket tillsammans kan en egen summering tillsynsförrättarna emellan vara nödvändig för att stämma av vad som ska delges verksamhetsutövarna[3]. En gemensam summering kan också vara nödvändig om tillsynen genomförs tillsammans med andra tillsynsmyndigheter för att se om man har fått samma övergripande uppfattning av hur verksamheten bedrivs.

Avslutning av tillsynsbesöket

Den avslutande delen i tillsynen på plats är att summera de iakttagelser som gjorts samt att göra en övergripande bedömning av brandskyddet och att återkoppla detta till de som deltagit. Återkopplingen kan göras i mötesform tillsammans med de deltagare som också deltog vid inledningen av tillsynsbesöket. Denna avslutande del innefattar också att redogöra för vad som kommer att ske efter tillsynsbesöket.

Vid återkopplingen av besöket bör tillsynsförrättaren börja med att gå igenom om det finns några uppenbara brister i brandskyddet som har uppmärksammats vid kontrollen ute i verksamheten eller i samband med dialogen. Om brister har uppmärksammats är det lämpligt att försöka redogöra för hur de hade kunnat undvikas genom att visa på sambandet mellan det systematiska brandskyddsarbetet och bristerna. Detta bör då kunna leda till att den enskilde får en bättre förståelse för den roll det systematiska brandskyddsarbetet spelar för att leva upp till skyldigheten i 2 kap. 2 § LSO.

Summeringen av tillsynsbesöket innebär inte att man som tillsynsförrättare måste ha gjort sin slutliga bedömning av exakt vad det är som brister i brandskyddet och hur detta behöver åtgärdas.

3 Med verksamhetsutövare avses ägare och/eller nyttjanderättshavare.

Det rör sig istället om att mer övergripande redovisa detta och ta upp de brister som är helt uppenbara. Det är lämpligt att på ett tydligt sätt också förklara för ägare och nyttjanderättshavare att den slutliga bedömningen dröjer.

Om man som tillsynsförrättare varit tydlig i summeringen och verksamhetsutövarna säger att de förstått och instämt i att de behöver vidta åtgärder för att brandskyddet ska vara skäligt är det viktigt att notera detta. Om tillsynsförrättaren i sin bedömning redan kommit fram till att ett föreläggande behövs så är det också bra att nämna detta när tillsynsbesöket summeras så att det inte kommer som en överraskning för ägaren och nyttjanderättshavaren i ett senare skede. Tillsynsförrättaren bör också meddela att tjänsteanteckningar (och eventuellt föreläggande) kommer att skrivas och kommuniceras samt när de kan förväntas få dem. Om allvarliga brister har uppmärksammats kan ett beslut om förbud av verksamheten eller delar därav vara motiverat och skäligt. I kapitel 7 behandlas denna fråga. Där finns också redovisat hur man ska göra om ett snabbt beslut om förbud behöver utfärdas.

När ovanstående delar redovisats och klarlagts är det lämpligt att avsluta tillsynsbesöket.

Arbete efter tillsynsbesöket

Efter tillsynsbesöket väntar en del arbete för att kunna avsluta tillsynsärendet. Beroende på vilka uppgifter och fakta man som tillsynsförrättare fått fram innan och under tillsynsbesöket kan ytterligare uppgifter behöva inhämtas för att kunna göra den slutliga bedömningen av om brandskyddet når upp till en skälig nivå eller inte.

Följande moment är lämpliga att följa i arbetet efter besöket på plats:

- Översyn av beslutsunderlaget.
- Slutlig bedömning av om brandskyddet är skäligt.
- Upprättande av tjänsteanteckningar.
- Kommunicering alternativt översändande av tjänsteanteckningar för kännedom.
- Eventuellt beslut om föreläggande eller förbud.
- Eventuellt återbesök och uppföljning.
- Erfarenhetsåterföring.

Översyn av beslutsunderlaget

Arbetet efter tillsynsbesöket inleds med att göra en översyn av det underlag man som tillsynsförrättare skaffat sig före och under tillsynsbesöket. Om tillsynsförrättaren nu har alla fakta och underlag som behövs för att göra en slutlig bedömning av om brandskyddet är skäligt är det bara att påbörja denna del av arbetet. Om det däremot visat sig att det finns oklarheter exempelvis kring hur brandskyddet är konstruerat och tänkt att fungera får man undersöka detta vidare.

Ytterligare undersökningar kan behövas om det till exempel råder osäkerhet kring hur ventilationssystemet är utformat eller att dokumenterade kontroller av brandlarmets funktion saknades i samband med tillsynsbesöket. Det kan också vara så att tillsynsförrättaren konstaterat att det finns stora brister i det byggnadstekniska brandskyddet. Då kan det vara lämpligt att närmare kontrollera byggnadens eller anläggningens historik, det vill säga när den uppfördes, när och om verksamheten ändrats och om ändringen inneburit vissa krav i de (i samband med ändringen) gällande byggreglerna eller inte. Stora delar av denna information bör kunna fås genom kontakt med kommunens byggnadsnämnd. Då kan det också bli aktuellt att närmare studera äldre byggregler och vilka krav som gällde då. Samtliga äldre byggregler finns som sökbara pdf:er på Boverkets hemsida.

Även i nyare byggnader kan man vara osäker på hur vissa tekniska system fungerar och därigenom uppstår tveksamheter om ifall verksamheten vidtagit organisatoriska åtgärder som kompletterar det tekniska skyddet i tillräcklig omfattning. I så fall kan det vara lämpligt att studera den brandskyddsdokumentation som ska finnas för byggnader som uppförts eller ändrats efter 1994 för att försöka bringa klarhet. Särskilt aktuellt kan detta vara om byggnaden har projekterats genom analytisk dimensionering, enligt Boverkets byggregler.

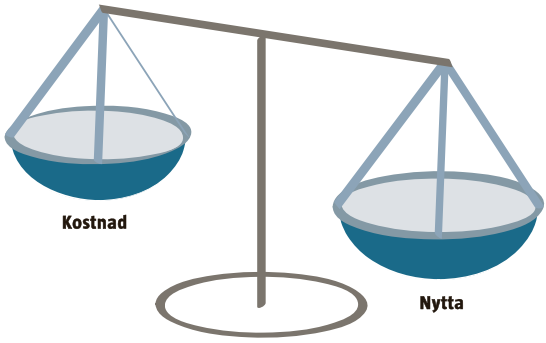
Ibland kan det också vara så att de underlag och den information man som tillsynsförrättare önskar ta del av inte går att få fram. Vid sådana tillfällen bör tillsynsförrättaren dra en gräns och gå vidare och göra sin slutliga bedömning utifrån tillgängligt material.

Slutlig bedömning av om brandskyddet är skäligt

När allt underlag som behövs finns tillgängligt är det dags för tillsynsförrättaren att göra den slutliga bedömningen av om brandskyddet är skäligt eller inte. När det rör sig om svåra avvägningar kan det vara bra att stämma av vissa uppgifter och diskutera med sina kollegor eller tillsynsförrättare i andra kommuner för att få stöd och vägledning.

Om tillsynsförrättaren kommer fram till att det befintliga brandskyddet inte räcker till behöver man närmare precisera varför. När man preciserat vilken typ av brandskyddsåtgärder som krävs för att brandskyddet ska skydda det som ska skyddas i byggnaden eller anläggningen återstår att pröva huruvida kraven på åtgärder är skäliga enligt 2 kap. 2 § LSO. Precis som tidigare redovisats kan den slutliga bedömningen av skäligheten i form av specifika åtgärder vara olika svår att ta ställning till. Uppenbara brister eller fel i det redan befintliga brandskyddet är åtgärder som normalt sett är skäliga att kräva och de kräver normalt inga djupare analyser. Dock kan det vara viktigt att försöka knyta bristerna till hur de skulle kunna avhjälpas med olika former av systematik i ägarens eller nyttjanderättshavarens brandskyddsarbete.

Om man bedömer att åtgärder utöver de som utgör det befintliga brandskyddet är nödvändiga måste en noggrann prövning av åtgärdernas skälighet göras. En grundläggande regel är att det normalt inte är möjligt att ställa högre krav på brandskyddet än de byggregler som gällde när byggnaden uppfördes eller ändrades. Detta bygger i huvudsak på de principer som redovisas i förarbetena till 1962 års brandlag.



Det krävs särskilda omständigheter för att man ska kunna ställa dessa högre krav. Särskilda omständigheter kan till exempel vara att den tekniska utvecklingen möjliggjort andra typer av lösningar till en lägre kostnad än när byggnaden uppfördes eller att skillnaden mellan dagens krav vid nybyggnation och det befintliga brandskyddet är mycket stor. Särskilda omständigheter behandlas mer ingående i kapitel 4. Om särskilda omständigheter inte kan anses föreligga kan det inte anses skäligt att kräva åtgärder som innebär att det ställs högre krav än vad byggreglerna gav uttryck för när byggnaden uppfördes eller ändrades. Om det föreligger särskilda omständigheter blir nästa steg att pröva om åtgärden är skälig ur ekonomisk synvinkel, det vill säga om nyttan med åtgärden överstiger kostnaden. Här behövs en övergripande kännedom om vad olika åtgärder kostar. Kostnaden kan i vissa fall vara svår att bestämma, inte minst när det rör sig om krav på organisatoriskt brandskydd av olika slag. Då kan det vara nödvändigt att ta hjälp utifrån för att göra denna uppskattning. När kostnaden är känd ska den sättas i relation till den nytta som åtgärden innebär. I vissa fall kan detta vara komplicerat och i slutändan måste tillsynsförrättaren vara beredd att göra en bedömning utifrån de fakta som finns tillgängliga. En viss vägledning kan man få genom att studera tidigare rättsfall som kan anses vara prejudicerande, och vilka krav som eventuellt ställs i andra närliggande lagstiftningar, se kapitel 4. Om nyttan bedöms överstiga kostnaden är åtgärden sannolikt skälig att kräva. Någon hänsyn ska inte tas till den enskildes ekonomiska situation. Om kostnaden å andra sidan bedöms vara högre än nyttan är åtgärden inte skälig att kräva. I slutändan är det den rättsinstans som prövar ett eventuellt överklagande som prövar huruvida tillsynsmyndigheten gjorde en korrekt bedömning.

Upprättande av tjänsteanteckningar

Efter tillsynsbesöket dokumenteras de iakttagelser och de muntliga uppgifter som framkommit i samband med besöket i en tjänsteanteckning. I tjänsteanteckningen ska tillsynsförrättaren även redovisa de brister som uppmärksammats.

Tjänsteanteckning bör alltid skrivas. Det fyller det dubbla syftet att ge verksamhetsutövarna ett ”kvitto” på tillsynen och är samtidigt en fullgod dokumentation för tillsynsmyndigheten. Detta gäller oavsett om det finns påtalade brister eller inte.

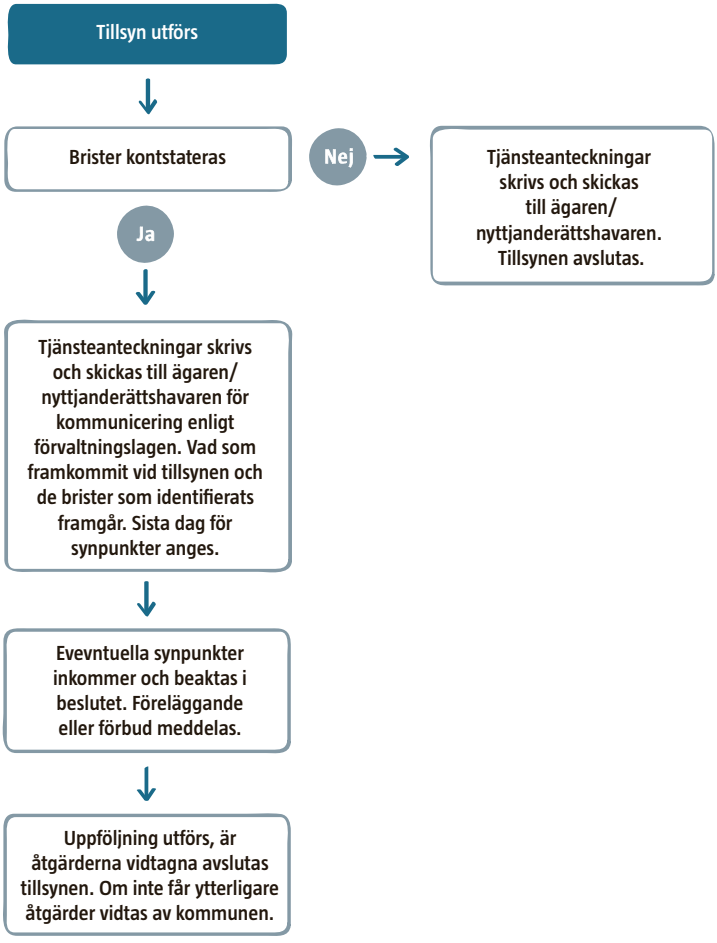
Om bedömningen efter tillsynsbesöket blir att inga åtgärder behöver vidtas så är tillsynsprocessen oftast avslutad i och med att tillsynsförrättaren färdigställer tjänsteanteckningen från tillsynsbesöket och skickar den till ägaren och nyttjanderättshavaren.

Om tillsynsförrättaren anser att det finns brister i brandskyddet som kräver att vissa åtgärder behöver genomföras för att brandskyddet ska vara skäligt behöver ett föreläggande utfärdas (se även nedan). Det är då lämpligt att beskriva och upplysa om detta i tjänsteanteckningen. Därefter ska tjänsteanteckningen skickas till fastighetsägaren eller nyttjanderättshavaren för kommunicering enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223), (FL). Mer information om krav på kommunicering finns i kapitel 7. Det är bra att ta för vana att låta en kollega läsa tjänsteanteckningen (och föreläggandet) innan det skickas iväg. Det blir då dels en kontroll av språket och dels en kvalitetssäkring och likriktning av bedömningen av skäligt brandskydd.

Beslut om föreläggande eller förbud

Om tillsynsförrättaren uppmärksammar brister som måste åtgärdas ska tillsynsförrättaren meddela ett föreläggande eller ett förbud.

Olika arbetsmoment som utförs efter ett tillsynsbesök



I kapitel 7 finns en detaljerad redogörelse för hur man skriver ett föreläggande eller förbud och vilka andra tvångsmedel som tillsynsmyndigheten kan använda sig av för att få rättelse till stånd. Där beskrivs också reglerna om delgivning av beslut och vad som händer när ett beslut överklagas. I detta kapitel finns också information om vad som behöver göras inför ett beslut om föreläggande eller förbud, hur ett sådant beslut ska skrivas, till vem det ska riktas och vilka andra möjligheter myndigheten har att få rättelse till stånd.

I kapitlet finns även en redogörelse för vikten av att hålla isär tjänsteanteckningar och ett eventuellt föreläggande eller förbud. Redan här kan nämnas att det är mycket viktigt att tillsynsmyndigheten upprättar ett föreläggande eller ett förbud i de fall man önskar meddela bindande krav gentemot en ägare eller nyttjanderättshavare. Sådana krav hör inte hemma i en tjänsteanteckning.

Återbesök och uppföljning

Tänk på att tillsynen inte är avslutad förrän de påtalade åtgärderna är vidtagna! För att tillsynen ska bli effektiv och ge resultat måste tillsynsförrättaren på något sätt kontrollera att de åtgärder den påtalat eller krävt har blivit genomförda. Det finns olika metoder för att kontrollera att så skett, till exempel genom återbesök för att på plats kontrollera detta. Ett alternativ kan vara att ägaren eller nyttjanderättshavaren intygar att denne genomfört åtgärderna och skickar in fotografier eller något annat som styrker att så skett. Vilket eller vilka alternativ som väljs får avgöras i varje enskilt fall. Generellt kan det vara lämpligt med återbesök för att följa upp vad som hänt efter ett föreläggande eller förbud. Har man vidtagit lämpliga åtgärder? Först när man som tillsynsförrättare följt upp att åtgärderna verkligen vidtagits är det dags att avsluta tillsynsärendet.

Erfarenhetsåterföring

Vid tillsynsbesöket kan man få upplysningar som till exempel kan vara lämpliga att lämna över till den operativa delen av räddningstjänsten, men också att föra in i räddningstjänstens insatsplaner. Det kan också röra sig om brister eller andra missförhållanden som kan leda till annan olycka än brand. I sådana fall ska tillsynsförrättaren underrätta den ansvariga myndigheten om detta i enlighet med 3 kap. 7 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

Det är utvecklande att diskutera med andra tillsynsförrättare om brandtekniska lösningar eller brister samt bedömningar av dessa. Att diskutera det som kommit fram vid tillsyn ger också ett informationsutbyte mellan tillsynsförrättare i kommunen, och även inom länet. Det är dock viktigt att ta hänsyn till sekretessbestämmelser när upplysningar och information från genomförda tillsyner diskuteras med andra eller förs in i insatsplaner. Se även kapitel 6, avsnitten under rubriken ”Offentlighet och sekretess”.

Metod för att bedöma skälighet

I de tidigare avsnitten i detta kapitel har vi beskrivit hur ett tillsynsbesök förbereds, hur själva besöket går till samt vad som behöver göras efter tillsynsbesöket. I den beskrivning vi gett där har vi tillämpat olika delar av den metod som vi nu ska beskriva.

GRUNDLÄGGANDE STEG

- **STEG 1 - Byggnad eller anläggning?**
- **STEG 2 - Kartläggning av byggnaden eller anläggningen**
- **STEG 3 - Vad ska skyddas?**
- **STEG 4 - Riskbild och scenarier**
- **STEG 5 - Byggnaden/anläggningens brandskydd**

BEDÖMNINGSSTEG

- **STEG 6 - Skyddas det som ska skyddas?**
- **STEG 7 - Krav på skäliga åtgärder**

Nedan beskrivs och sammanfattas de olika stegen. Beroende på hur mycket tillsynsförrättaren känner till sedan tidigare om byggnaden eller anläggningen och den verksamhet som bedrivs där inhämtar man kunskap och information under respektive steg i metoden på olika sätt och i olika skeden av tillsynsprocessen. Detta har redovisats mer utförligt tidigare i detta kapitel. I slutet på detta avsnitt tillämpas metoden i två exempel för att visa hur man kan resonera för att komma fram till om nivån på brandskyddet är skälig. Exemplen ska i första hand visa hur metoden kan tillämpas.

Steg 1 – Byggnad eller anläggning?

Det är i de flesta fall självklart om ett objekt är en byggnad eller anläggning och kräver i regel ingen djupare analys. Är det ingen byggnad eller anläggning kan man i regel inte ställa krav på brandskyddet med utgångspunkt i 2 kap. 2 § LSO. I kapitel 4 utvecklas resonemanget kring vad som är en byggnad respektive en anläggning.

Steg 2 – Kartläggning av byggnaden eller anläggningen

En grundläggande uppgift för den som utövar tillsyn är att skaffa sig en övergripande kunskap om den byggnad eller anläggning som är föremål för tillsynen. Här handlar det om att få grepp om var byggnaden eller anläggningen börjar och slutar, det vill säga hur stor och omfattande den är, samt hur den är konstruerad och utformad exempelvis med avseende på bärande stomme, antal våningar med mera. Det är också viktigt att kartlägga när byggnaden eller anläggningen uppfördes och ifall den har byggts till eller om. I det

senare fallet behöver man också veta när om- eller tillbyggnaden gjordes. I samband med detta är det också av stor vikt att skaffa sig en så bra bild som möjligt över verksamheten som bedrivs i byggnaden eller anläggningen och om denna har ändrats genom åren.

Steg 3 – Vad ska skyddas?

Nästa steg blir att skapa sig en uppfattning om vad som ska skyddas. I de byggnader eller anläggningar där människor vistas mer än tillfälligt eller undantagsvis är liv och hälsa ett prioriterat skyddsvärde. Även egendom och miljö är värden som kan behöva skyddas i händelse av brand. I många fall kan det som ska skyddas vara en kombination av liv och hälsa, egendom och miljö. Den grundläggande informationen om vad som ska skyddas kan man normalt notera redan före besöket. Om det tillkommer ny information under tillsynsbesöket kan det bli nödvändigt att komplettera de noteringar man gjort tidigare.

Steg 4 – Riskbild och scenarier

Då man har identifierat vad som ska skyddas i byggnaden eller anläggningen är det dags att fokusera på de möjliga risker och hot som finns. En viktig utgångspunkt i arbetet att identifiera relevanta scenarier är den objektskännedom som behandlas i steg 2. Verksamhetens art och byggnadens fysiska utformning sätter till stor del ramarna för vad som kan tänkas hända och eventuellt utgöra ett hot mot det som ska skyddas.

Det är lämpligt att utgå från insatsstatistik kompletterad med bedömningar om hur en tänkbar brand kan komma att utvecklas och spridas i byggnaden eller anläggningen. I detta steg bör ett antal så kallade dimensionerande scenarier ringas in.

Steg 5 – Byggnadens eller anläggningens brandskydd

Detta steg går ut på att skapa sig en mer ingående bild av hur det byggnadstekniska respektive organisatoriska brandskyddet är uppbyggt och fungerar. Dessa två delar utgör byggnadens totala brandskydd och steget bör mynna ut i att tillsynsförrättaren har en uppfattning av om brandskyddet totalt sett utgör en fungerande helhet. Mer om en byggnads eller anläggnings brandskydd finns i kapitel 4. Beroende på vilken typ av byggnad, anläggning eller verksamhet som avses är steg 5 mer eller mindre omfattande.

Steg 6 – Skyddas det som ska skyddas?

När den som utövar tillsynen nått steg 6 bör han eller hon ha en uppfattning om

- vad som ska skyddas (steg 3)
- riskbild och scenarier (steg 4)
- byggnadens brandskydd, det vill säga det sammanlagda resultatet av det byggnadstekniska brandskyddet och det organisatoriska brandskyddet (steg 5).

Med utgångspunkt i detta bör man ställa sig frågan om det befintliga brandskyddet skyddar det som ska skyddas i byggnaden eller anläggningen sett till de risker och scenarier som identifierats i steg 4. Detta kräver en helhetsbedömning av brandskyddet. Skulle den som utövar tillsynen finna att det befintliga brandskyddet i allt väsentligt skyddar det som ska skyddas vare sig det rör sig om liv/hälsa, egendom eller miljö är brandskyddet sannolikt att betrakta som skäligt. Skulle däremot bedömningen bli att det befintliga brandskyddet inte är tillräckligt för att skydda det som ska skyddas är nästa steg att pröva om det går att kräva ytterligare brandskyddsåtgärder. Det första som behöver göras då är att precisera varför det befintliga brandskyddet inte räcker och vilka åtgärder som behövs. De åtgärder som eventuellt krävs kan både vara av byggnadsteknisk och organisatorisk art.

Steg 7 – Krav på skäliga åtgärder

När man kommit fram till vilken typ av brandskyddsåtgärder som krävs för att brandskyddet ska skydda det som ska skyddas i byggnaden eller anläggningen (steg 6) återstår att pröva huruvida kraven på åtgärderna är skäliga enligt 2 kap. 2 § LSO.

När den som utövar tillsynen ska ta ställning till skäligheten i en specifik åtgärd skiljer sig tillvägagångssättet beroende på vilken typ av åtgärd det handlar om. Om åtgärderna avser att rätta till uppenbara brister eller fel i det redan befintliga brandskyddet är det med största säkerhet skäligt att kräva dessa åtgärder. Om åtgärder utöver de som utgör det befintliga brandskyddet bedöms som nödvändiga och detta innebär högre krav än vad byggreglerna gav uttryck för i samband med att byggnaden uppfördes eller ändrades måste det föreligga särskilda omständigheter. Detta beskrivs och utvecklas mer ingående i kapitel 4. Om det kan anses föreligga särskilda omständigheter återstår att pröva om åtgärden är skälig ur ekonomisk synvinkel. Om nyttan bedöms överstiga kostnaden är åtgärden sannolikt skälig att kräva. Någon hänsyn ska inte tas till den enskildes ekonomiska situation. I slutändan prövas tillsynsmyndighetens bedömning av den rättsinstans som behandlar ett eventuellt överklagande.

Tillämpningsexempel 1 – Äldre byggnad för bostadsändamål

I detta första exempel ska metoden för skälighetsbedömning tillämpas på en äldre byggnad för bostadsändamål. Vi kommer att gå igenom de sju olika stegen och beskriva hur vi går till väga för att få fram de uppgifter som behövs för att kunna avgöra om brandskyddet är skäligt. Exemplet syftar i första hand till att visa hur metoden som sådan kan användas. Vi har försökt göra de skälighetsavvägningar som görs i exemplet så att de stämmer överens med dagens rättsläge men det kan inte uteslutas att kommande rättsfall kan leda till såväl högre som lägre krav.

Vi börjar med de fem grundläggande stegen.

GRUNDLÄGGANDE STEG

- **STEG 1 - Byggnad eller anläggning?**
- **STEG 2 - Kartläggning av byggnaden eller anläggningen**
- **STEG 3 - Vad ska skyddas?**
- **STEG 4 - Riskbild och scenarier**
- **STEG 5 - Byggnaden/anläggningens brandskydd**

Vi vet redan före besöket att det är en byggnad (steg 1) vi ska genomföra tillsyn på eftersom vi med hjälp av adressen vet att det är ett av bostadshusen i de centrala delarna av staden. När det gäller kartläggningen av byggnaden (steg 2) så har vi kännedom om kvarteret och vet att flera av husen är gamla. Mer information om huset har vi inte före tillsynsbesöket utan den fortsatta kartläggningen av byggnaden gör vi istället på plats. Vår kartläggning av byggnaden inför tillsynsbesöket tar bara några minuter att göra. När vi kommer fram till byggnaden fortsätter vi med kartläggningen. Fastighetsägaren berättar att byggnaden är uppförd under tidigt 1900-tal. I samband med att vi går runt i byggnaden kan vi också konstatera att huset är i sju plan ovan mark, inklusive vind, samt att det finns ett källarplan under delar av byggnaden. På bottenplanet bedrivs en mindre butiks- och kontorsverksamhet. På de fem mellersta planen ovan mark finns lägenheter. Byggnaden har tre trapphus varav två är någon form av service- och kökstrapphus som kompletterar huvudtrapphuset. På vindsplanet återfinns förrådsutrymmen samt hissrum. Efter genomgången i huset och dialogen med fastighetsägaren så kan kartläggningen av byggnaden anses vara klar.

När det gäller steg 3 som handlar om att ta reda på vad som ska skyddas i byggnaden, kan vi redan innan besöket på plats konstatera att det i första hand är människors liv och hälsa och till viss del egendom som ska skyddas.

Eftersom vi inte visste hur byggnaden var utformad före besöket så kan vi inte med säkerhet veta vilka möjliga risker och hot (steg 4) som kan tänkas finnas mot det som ska skyddas innan vi har varit på plats. Utifrån vår kunskap och erfarenhet av tidigare bostadsbränder i flerbostadshus vet vi emellertid att det finns risk att en brand i en lägenhet kan spridas ut i trapphuset och sen påverka boende i övriga lägenheter. Innan besöket på plats kommer vi därför fram till att det framför allt är två olika scenarier som är relevanta att reflektera kring:

Scenario 1
Att det uppstår en brand i en lägenhet som sprids ut till trapphuset. Branden kan sedan påverka och spridas till lägenheter i samma våningsplan och ovanliggande lägenheter.

Scenario 2
Att det uppstår en brand i källaren eller på vinden. Branden kan sedan spridas till lägenheterna. Vi bedömer att brandspridning från källarplanet till ovanliggande lägenheter är allvarligare än spridning från vindsvåning till underliggande lägenheter eftersom en källarbrand direkt kan påverka alla lägenheter.

När det gäller byggnadens brandskydd (steg 5) så kommer vi utifrån de identifierade scenarierna fram till att det är särskilt aktuellt att kontrollera avskiljningen gentemot trapphuset. I samband med rundvandringen i huset ser vi att lägenhetsdörrarna i huvudsak består av en stomme i form av en träram och mellan ramarna, i speglarna, är fyllningen av tunnare trä. Vissa dörrar innehåller dessutom glaspartier. Exakt vilket brandmotstånd dessa dörrar har är svårt att avgöra utan att riskera skador på dörrarna i samband med en provning. Dock vet vi av erfarenhet att tester av spegeldörrar utan glaspartier och som är i gott skick generellt visar att det rör sig om ett brandmotstånd i storleksordningen 10–15 minuter. I detta fall är lägenhetsdörrarna i mindre gott skick och dörrbladets passform gentemot karm glipar på olika sätt. I väggpartiet mellan lägenheterna och trapphuset finns en inglasning som är cirka 0,2 x 0,7 m stor. De avskiljande dörrarna mellan trapphusen och vinden består av oisolerade plåtdörrar med en tjocklek av ett par mm. Dörrarna har i kanterna och över dörrbladen förstärkts med

plattjärn. En dörr som avskiljer trapphuset från källarplanet har en enklare träkonstruktion.

Vi bedömer att det befintliga utförandet av såväl lägenhetsdörrar, väggkonstruktion och avskiljning via dörrar till vind och källare är de som byggnaden utrustades med när den uppfördes.

Nu har vi gått igenom de fem första stegen i metoden och kartlagt hur byggnaden ser ut, vad som ska skyddas, vilka risker och scenarier som vi bedömer som tänkbara i denna byggnad samt vilket brandskydd byggnaden har. Med hjälp av dessa uppgifter går vi nu vidare med de två bedömningsstegen.

BEDÖMNINGSSTEG
- **STEG 6 - Skyddas det som ska skyddas?**
- **STEG 7 - Krav på skäliga åtgärder**

Vi börjar med att fundera på om det som ska skyddas verkligen skyddas i byggnaden (steg 6). För att kunna avgöra det resonerar vi utifrån de scenarier vi har bedömt skulle kunna uppstå och det brandskydd som finns i byggnaden. Med nuvarande utförande av lägenhetsdörrar och trapphus anser vi att en brand i en av lägenheterna skulle kunna sprida sig ut till trapphuset och vidare till andra lägenheter i trapphuset avsevärt snabbare än vad som idag är att betrakta som normalt eller förväntat. Anledningen till det är framförallt glaspartierna i dörr och vägg. Vi tycker inte att detta

kan anses vara acceptabelt i förhållande till de risker som finns och det som ska skyddas i byggnaden.

För att skydda de boende anser vi också att avskiljningen mellan trapphus, vind och källare är en väsentlig del av byggnadens brandskydd. Vi vet utifrån tidigare inträffade händelser att bränder i dessa utrymmen kan bli kraftiga och svårsläckta och att sannolikheten för tidig upptäckt är liten. Med nuvarande bristfälliga av skiljningar anser vi att det finns risk att brand- och brandgasspridning till trapphus och vidare in i lägenheterna kan gå betydligt fortare än vad som är att betrakta som normalt eller tillfredställande. Dörrarna till vindsutrymmena har en osäker konstruktion och framför allt är det dörrarnas täthet vid en eventuell brand där dörrarna utsätts för stor värmepåverkan som får betraktas som ett problem.

Vår bedömning blir således att det befintliga brandskyddet inte är tillräckligt för att skydda det som ska skyddas i byggnaden. Vi går därför vidare och funderar på vilka brandskyddsåtgärder som krävs för att skydda det som ska skyddas.

Vi anser att de åtgärder som behövs är bättre avskiljningar mellan trapphuset och lägenheterna samt gentemot vind och källare. I dagens byggregler ställs generellt krav på att dörrar som angränsar till trapphus i flerbostadshus ska uppfylla brandteknisk klass EI30. På samma sätt finns krav på att övriga väggytor mot trapphuset ska ha en konstruktion som uppfyller brandteknisk klass EI 60. Om byggnaden skulle utformas så att ovanstående brandtekniska avskiljningar uppnås är vår bedömning att det som ska skyddas i byggnaden också kommer att skyddas enligt ovanstående resonemang. I detta fall väljer vi därför att gå vidare med att pröva om dessa brandskyddsåtgärder kan anses vara skäliga enligt 2 kap. 2 § LSO (steg 7).

Kravet som vi prövar är alltså att dörrar och väggkonstruktion förbättras så att de på ett bättre sätt kan stå emot en brand under längre tid och på ett sätt som motsvarar ovanstående klasser. Detta innebär att vi med stöd av LSO ska prova att ställa högre krav på det byggnadstekniska brandskyddet än vad som ställdes i samband med att byggnaden uppfördes. Då vi inte på plats kan bedöma om åtgärderna är skäliga att kräva så meddelar vi fastighetsägaren att vi bedömer att skyddet inte är tillräckligt och att vi tycker att avskiljningarnas brandmotstånd behöver förbättras. Vi meddelar fastighetsägaren att vi kommer att gå vidare och pröva om åtgärder att förbättra dörrarnas och väggarnas brandmotstånd är skäliga att kräva (steg 7). Vi informerar också om att vi återkommer med besked.

Efter besöket prövar vi om åtgärderna är skäliga. Vi börjar med att pröva om det går att ställa högre byggnadstekniska krav än vad som ställdes i samband med att byggnaden uppfördes. Så som skälighetsbegreppet är utformat kan vi endast ställa sådana högre krav om det föreligger särskilda omständigheter. Anledningen till det är behovet av en viss förutsägbarhet och rättssäkerhet för den som uppför en byggnad eller anläggning, kraven ska inte kunna ändras på ett oförutsebart sätt. Ett exempel på särskilda omständigheter som i detta fall skulle kunna motivera högre krav än vad som ställdes i samband med byggnadens uppförande är att nivån på brandskyddet i byggnaden är avsevärt lägre än dagens och kraftigt skiljer sig från vad som förväntas. En förutsättning för att denna omständighet ska anses kunna gälla är att det gått många år från själva uppförandet av byggnaden till idag. I detta fall har det gått cirka 100 år. De åtgärder som vi prövar har varit en del av byggreglerna de senaste 40 åren. I sammanhanget är det också värt att påpeka att en fastighetsägare har ett generellt ansvar att underhålla sin byggnad och se till att den håller en viss standard som i någon mening går i takt med sin samtid och med det som brukarna förväntar sig. Detta gäller även brandskyddet.

Skillnaden mellan dagens nivå på brandskyddet och den nivå som finns i byggnaden bedöms sammantaget vara så stor att det kan anses föreligga särskilda omständigheter som motiverar att det ställs högre krav än vad som ställdes i samband med byggnadens uppförande. Därför går vi nu vidare med att resonera kring vilka åtgärder som ägaren kan vidta för att förbättra dörrarnas och väggarnas konstruktion. Det finns flera åtgärder som kan vara aktuella för att avhjälpa bristen. Ett sätt är att förstärka brandmotståndet och tätheten i de befintliga dörrarna för att få en större skyddseffekt. Alternativt kan detta kombineras med att sätta in innerdörrar. Ett annat sätt kan vara att byta ut de befintliga dörrarna mot nya motsvarande klass EI30. Oavsett vilken åtgärd som väljs behöver även väggytornas brandavskiljande förmåga förbättras. Då byggnaden är gammal (tidigt 1900-tal) funderar vi på om någon av åtgärderna kräver att vi tar hänsyn till att ändringar ska ske med varsamhet i enlighet med Plan- och bygglagen (2010:900), (PBL). För att vara säkra på att åtgärderna går att vidta väljer vi att samråda med kulturvårdande myndigheter. Mer om detta finns i kapitel 4.6.5. Vi får reda på att de föreslagna åtgärderna går att vidta i denna byggnad.

Oavsett vilken åtgärd som väljs är den förenad med en relativt stor kostnad. Exakt hur stor kostnaden är beror på hur åtgärderna

vidtas men att byta ut dörrarna bedöms kosta omkring 250 000 kr. Då nyttan bedöms överstiga kostnaden får åtgärderna i detta fall betraktas som skäliga trots den omfattande kostnaden enligt de skäl som angivits ovan. I tjänsteanteckningarna redogör vi för att vi kommit fram till att brandskyddet inte är tillräckligt för att skydda det som ska skyddas. Där skriver vi också att vi avser återkomma med ett föreläggande om att dörrar och väggkonstruktion ska förbättras så att de på ett bättre sätt kan stå emot en brand under längre tid.

Tillämpningsexempel 2 – Byggnad för äldreboende

I detta exempel ska metoden för skälighetsbedömning tillämpas på ett behovsprövat vård- och omsorgsboende för äldre personer. På samma sätt som i det första exemplet går vi igenom de sju stegen och beskriver hur vi går tillväga för att få fram de uppgifter som behövs för att kunna avgöra om nivån på brandskyddet i äldreboendet är skäligt. Exemplet syftar i första hand till att visa hur metoden som sådan kan användas. Vi har försökt göra de skälighetsavvägningar som görs i exemplet så att de stämmer överens med dagens rättsläge men det kan inte uteslutas att kommande rättsfall kan leda till såväl högre som lägre krav.

Vi börjar med de fem grundläggande stegen.

GRUNDLÄGGANDE STEG

- **STEG 1 - Byggnad eller anläggning?**
- **STEG 2 - Kartläggning av byggnaden eller anläggningen**
- **STEG 3 - Vad ska skyddas?**
- **STEG 4 - Riskbild och scenarier**
- **STEG 5 - Byggnaden/anläggningens brandskydd**

Att det rör sig om en byggnad är självklart även i detta fall (steg 1). När det gäller kartläggningen av byggnaden (steg 2) får vi innan besöket, med hjälp av uppgifter från tidigare besök och den skriftliga redogörelsen, reda på att boendet inryms i en byggnad från 1970-talet. Byggnaden är utförd som en lång huskropp i markplanet och består i huvudsak av betong och tegel. Genom hela huskroppen löper en korridor och längs med denna återfinns 20 boendelägenheter, kök och övriga allmänna utrymmen. Verksamheten som bedrivs i byggnaden utgörs av ett behovsprövat vård- och

omsorgsboende enligt socialtjänstlagen (2001:453). Mer information om byggnaden får vi inte tag på utan den fortsatta kartläggningen gör vi istället på plats. Kartläggningen inför tillsynsbesöket tar cirka 15 minuter.

När vi kommer på plats stämmer vi av att uppgifterna vi har inför besöket är aktuella. Inga byggnadstekniska förändringar har gjorts och verksamheten har inte heller förändrats. I samband med rundvandringen i byggnaden och efter dialog med verksamhetsföreträdare gör vi bedömningen att möjligheterna för de boende att självständigt genomföra en utrymning eller i övrigt hantera en brand är begränsade eller inga alls. Kartläggningen av byggnaden (steg 2) är nu klar.

När det gäller vad som ska skyddas i denna byggnad (steg 3) bedömer vi att det även i detta exempel i första hand är de boende som ska skyddas även om egendomsskyddet inte heller är oviktigt.

För att få fram de risker och hot (steg 4) som finns mot det som ska skyddas utgår vi från den tillgängliga statistiken kring bränder i vård- och omsorgsboenden. Denna visar att dödsbränder i den här typen av verksamhet i stort sett alltid börjar i den brandcell där den omkomne bor och att startutrymmet i regel är vardagsrummet eller sovrummet. Branden startar i ungefär hälften av fallen i den omkomnes egna kläder och i de övriga fallen börjar

branden vanligtvis i den möbel där den omkomne befunnit sig, ofta en säng, soffa eller fåtölj. Dessa bränder leder relativt snabbt till att miljön kring den som drabbas blir ett hot mot liv och hälsa. Med detta som utgångspunkt anser vi att följande scenario är relevant att reflektera kring:

Scenario 1
Att det uppstår en brand i kläderna, soffan eller sängen i någon av boendelägenheterna.

När det gäller byggnadens brandskydd (steg 5) så får vi under besöket, med hjälp av ritningar samt genom att gå runt och titta, reda på att varje lägenhet är utformad som en egen brandcell med självstängande dörrar. Även korridoren utanför lägenheterna är utformad som en egen brandcell och i varje ände av korridoren finns en utrymningsväg direkt ut i det fria. Boendet är utrustat med ett äldre automatiskt brandlarm som är utfört enligt tidigare motsvarighet till SBF 110:6 (dagens regler för automatisk brandlarmanläggning). Rökdetektorer kopplade till larmet finns i varje lägenhet och i korridoren utanför lägenheterna samt i övriga gemensamma utrymmen. Brandlarmet aktiverar även ett utrymningslarm och vidarebefordras direkt till kommunens räddningstjänst. Verksamhetschefen berättar att det finns personal på plats dygnet runt. Nattetid arbetar minst två personer, vilket är den minsta bemanningen under dygnet. Vi får även veta att personalen är utbildad och att det finns rutiner för hur personalen ska agera om det börjar brinna. Det finns också tillgång till släckutrustning. I samband med rundvandringen i byggnaden tittar vi i kontrolljournalen för brandlarmet. I denna finns inga noteringar som visar att brandlarmet provats, underhållits eller på annat sätt besiktigats. Det visar sig att det inte finns någon som har till uppgift att göra detta heller. Vi beslutar oss därför för att vi behöver testa anläggningen för att kontrollera funktionen. Efter att verksamhetschefen har fått möjlighet att informera personal och boende om att larmet ska testas så aktiverar vi larmet. Det uppdagas då att utrymningslarmet inte låter i vissa delar av byggnaden. Efter detta kan kartläggningen av brandskyddet anses vara klar.

Nu har vi gått igenom de fem första stegen i metoden och kartlagt hur byggnaden ser ut, vad som ska skyddas, vilka risker och scenarier som vi bedömer som tänkbara i denna byggnad samt vilket brandskydd byggnaden har. Med hjälp av dessa uppgifter går vi nu vidare med de två bedömningsstegen.

BEDÖMNINGSSTEG

STEG 6 - Skyddas det som ska skyddas?

STEG 7 - Krav på skäliga åtgärder

Utifrån det dimensionerande scenariot och det brandskydd som byggnaden är utrustad med börjar vi att fundera på om det som ska skyddas verkligen skyddas i byggnaden. Med nuvarande utformning av brandskyddet så bedömer vi att nivån på brandskyddet är tillräcklig, men att det finns brister i befintligt utrymningslarm. Det finns därmed även anledning att ifrågasätta om larmets övriga grundläggande funktioner fungerar eftersom inga kontroller gjorts. Inga handlingar har gått att återfinna som visar brandlarmanläggningens omfattning, utförande eller vem som installerat den. Det finns inte heller några handlingar eller andra indikationer som tyder på att brandlarmanläggningen överhuvudtaget kontrollerats och provats sedan den togs i drift. Även verksamhetschefen anger att larmanläggningen inte kontrollerats. Sammantaget anser vi att det finns bevis för att brandlarmets grundläggande funktioner inte fungerar. Om brandlarmet inte fungerar så kan inte heller personalen få en tidig varning om det börjar brinna och detta är en förutsättning för att kunna hantera det scenario som valts ut som dimensionerande. Vår bedömning blir att larmets grundläggande funktioner såsom att automatiskt utlösa utrymningslarmet och andra styrningar inte är säkerställd och att funktionen på larmet därför får betraktas som en brist. Vi går därför vidare och funderar på vilka brandskyddsåtgärder som krävs för att skydda det som ska skyddas.

De åtgärder som vi väljer att gå vidare med att ställa krav på är att larmet omedelbart ska funktionskontrolleras. Vi menar att kontrollen ska omfatta larmets automatiska funktion att överföra larmet till kommunens räddningstjänst samt övriga styrningar, till exempel att utlösa utrymningslarmet och att stänga dörrar som står uppställda på magnet. Vi kommer också att kräva att de brister i larmets funktion som konstateras i samband med kontrollen vid tillsynen, samt övriga brister som eventuellt uppdagas vid förelagd kontroll ska åtgärdas omedelbart. Funktionskontrollen och åtgärdandet av eventuella brister ska dokumenteras på lämpligt sätt, exempelvis i kontrolljournalen för larmet. Eftersom brandskyddet i detta fall är helt och hållet beroende av att larmet fungerar om det börjar brinna väljer vi också att ställa krav på att det ska finnas en dokumenterad rutin för egenkontroll av brand- och utrymningslarmets funktion. Av rutinen ska det framgå:

- vem som ansvarar för kontroll av brand- och utrymningslarmet
- vem som ansvarar för skötsel av brand- och utrymningslarmet
- hur ofta och på vilket sätt brand- och utrymningslarmet ska kontrolleras, underhållas och besiktigas.

Nästa steg blir att gå vidare med att pröva om dessa brandskyddsåtgärder kan anses vara skäliga enligt 2 kap. 2 § LSO (steg 7). Vi kan inledningsvis konstatera att kraven på åtgärder egentligen inte innebär någon åtgärd utöver det befintliga brandskyddet. Åtgärderna syftar endast till att säkerställa funktionen på ett redan överenskommet brandskydd. Några särskilda omständigheter behöver därför inte påvisas. I detta fall har vi konstaterat att det finns brister i brandlarmets funktion. Vi har dessutom inte funnit några indikationer alls på att det är testat sedan det togs i drift. De boende på vård- och omsorgsboendet är i mycket stor utsträckning beroende av hjälp i en utrymningssituation. Den hjälpen kan de endast få om personalen i ett tidigt skede får reda på var det brinner och detta behöver ske med hjälp av det automatiska brandlarmet.

Det är i detta exempel särskilt viktigt att framhålla att det är tillsynsmyndigheten som har bevisbördan att visa att den enskilde inte lever upp till bestämmelsen i 2 kap. 2 § LSO. I detta fall gör vi bedömningen att det faktum att brandlarmets funktion inte kontrollerats är en konsekvens av att det saknas dokumenterad systematik för att underhålla larmet. Därför bedömer vi att vi behöver ställa två krav: för det första åtgärdande av konstaterad brist samt en omedelbar funktionskontroll med åtgärdande av de eventuella

brister som konstateras. För det andra behöver man ta fram en rutin för hur och av vem funktionen ska kontrolleras så att brister likt den som upptäcktes vid tillsynen ska kunna upptäckas och avhjälpas framöver. Du finner mer om bevisning och bevisbörda i samband med tillsynsmyndighetens kravställande med stöd av 2 kap. 2 § LSO i kapitel 7. I kapitel 4, under rubriken ”Brandskyddet i en byggnad eller anläggning” utvecklas systematik och egenkontroll av brandskyddsåtgärder som en del av brandskyddet.

Då återstår att pröva den ekonomiska skäligheten i kraven. Brandlarmet är en väldigt viktig del i det totala brandskyddet. Kostnaden för att uppfylla kraven bedöms vara tämligen begränsad i förhållande till effekten som åtgärden ger. Den sammantagna slutsatsen blir därför att åtgärderna är skäliga att vidta. Innan tillsynsbesöket avslutas meddelar vi fastighetsägaren och nyttjanderättshavaren att vi kommer att utfärda ett föreläggande om åtgärder när det gäller larmets funktion.

Tillämpningsexempel 3 – Ändrad verksamhet till vandrarhem

I detta exempel ska metoden för skälighetsbedömning tillämpas på ett vandrarhem. På samma sätt som i de tidigare exemplen går vi igenom de sju stegen och beskriver hur vi går tillväga för att få fram de uppgifter som behövs för att kunna avgöra om nivån på brandskyddet i vandrarhemmet är skäligt. Exemplet syftar i första hand till att visa hur metoden som sådan kan användas. Vi har försökt göra de skälighetsavvägningar som görs i exemplet så att de stämmer överens med dagens rättsläge men det kan inte uteslutas att kommande rättsfall kan leda till såväl högre som lägre krav.

Vi börjar med de fem grundläggande stegen.

GRUNDLÄGGANDE STEG

- **STEG 1 - Byggnad eller anläggning?**
- **STEG 2 - Kartläggning av byggnaden eller anläggningen**
- **STEG 3 - Vad ska skyddas?**
- **STEG 4 - Riskbild och scenarier**
- **STEG 5 - Byggnaden/anläggningens brandskydd**

Att det rör sig om en byggnad är självklart även i detta fall (steg 1). När det gäller kartläggningen av byggnaden och verksamheten (steg 2) hämtar vi innan besöket uppgifter från verksamhetens hemsida samt en digital kartfunktion som visar byggnadens utformning. Av detta får vi fram att verksamheten inryms i en u-formad byggnad där huvudbyggnaden är i två plan med flyglar i ett plan på ömse sidor. Vi beställer även handlingar från byggnadsnämnden för att se vilka bygglov som meddelats. Dessa handlingar hinner vi emellertid inte få innan tillsynsbesöket.

När vi kommer på plats möter den som driver verksamheten upp oss utanför byggnaden. Det visar sig också att det är han som äger byggnaden. Verksamheten på markplanet består av ett vandrarhem. Det finns nio gästrum för totalt 28 gäster. På det övre planet finns två lägenheter, en för fast boende och en som ägaren disponerar då vandrarhemmet och närbelägen campingplats är i drift. Han berättar att byggnaden uppfördes i slutet av 1970-talet som läkarmottagning och vårdcentral. Han berättar också att han bedrivit den nuvarande verksamheten sedan mitten av 2002 och att han då sökte och fick bygglov för vandrarhemsverksamhet. Den grundläggande kartläggningen av byggnaden och verksamheten kan nu anses vara klar.

När det gäller vad som ska skyddas i denna byggnad (steg 3) är det i allra högsta grad de boende eftersom verksamheten består av att erbjuda övernattning för gäster som inte är förtrogna med lokalerna.

För att få fram de risker och hot (steg 4) som finns mot det som ska skyddas utgår vi från den tillgängliga statistiken kring bränder i hotell och liknande anläggningar. Statistiken från de senaste tio åren visar att det brinner i snitt 100 gånger per år på svenska hotell och liknande anläggningar. Under samma period har en handfull personer omkommit och cirka 100 skadats i samband med bränder på hotell. Studerar man de bränder som inträffat på hotell kan man konstatera att det är vanligast att branden startat i köket. Näst vanligast är att branden startat i något av övernattningsrummen. Som startföremål anges oftast spis, elinstallationer och någon form av lös inredning. Som tur är så blir de flesta av dessa bränder upptäckta och åtgärdade i tid. Endast en mycket liten del av bränderna omfattar mer än ett rum. Med detta som utgångspunkt anser vi att det framför allt är två olika scenarier som är relevanta att reflektera kring:

Scenario 1
Att det uppstår en brand i köket som sedan sprids vidare till de allmänna utrymmena.

Scenario 2
Att det uppstår en brand inne i ett gästrum som sedan sprids vidare ut i de allmänna utrymmena.

När det gäller byggnadens brandskydd (steg 5) så får vi under besöket, genom att gå runt och titta, uppfattningen att brandskyddet i byggnaden troligen inte har förändrats nämnvärt sedan tiden som läkarmottagning och vårdcentral. Det innebär att gästrum och övriga utrymmen inklusive utrymningsvägar tillsammans bildar en gemensam brandcell. De vägar som finns ut från gästrummen passerar genom gemensamhetsutrymmen som ansluter till kök, sällskapsrum, hall samt hygien- och städutrymmen. Vandrarhemmets ventilationssystem är gemensamt för hela byggnaden och har ingen brandtekniskt avskiljande funktion mellan rummen. Dörrarna mellan korridoren och gästrummen är i trä av lätt konstruktion, vilket tyder på lågt brandmotstånd. Golvtröskar och tätningslister runt dörrarna saknas.

I byggnaden finns batteridrivna brandvarnare uppsatta i gästrummen. I gemensamhetsutrymmena finns ett antal handbrandsläckare. Utrymningsplaner finns uppsatta på insidan av varje gästrumsdörr. Utöver det byggnadstekniska brandskyddet finns det också ett organisatoriskt brandskydd. Receptionen är ständigt bemannad och personalen ska dels komplettera byggnadens

brandskydd i händelse av brand men även via egenkontroll säkerställa att brandskyddet hålls på den nivå som det är tänkt. Efter detta kan kartläggningen av brandskyddet anses vara klar.

Nu har vi gått igenom de fem första stegen i metoden och kartlagt hur byggnaden ser ut, vad som ska skyddas, vilka risker och scenarier som vi bedömer som tänkbara i denna byggnad samt vilket brandskydd byggnaden har. Med hjälp av dessa uppgifter går vi nu vidare med de två bedömningsstegen.

BEDÖMNINGSSTEG

- **STEG 6 - Skyddas det som ska skyddas?**
- **STEG 7 - Krav på skäliga åtgärder**

Vi börjar med att fundera på om det som ska skyddas verkligen skyddas (steg 6) i byggnaden. För att kunna avgöra det resonerar vi utifrån de scenarier vi har bedömt skulle kunna uppstå och det brandskydd som finns i byggnaden. Nuvarande utformning av såväl gästrumsdörrarna som ventilationssystemet innebär att brand och brandgaser relativt snabbt kan sprida sig från ett gästrum till korridoren och andra gästrum. På samma sätt kan en brand i de gemensamma utrymmena snabbt sprida sig till gästrummen. Detta kan leda till att en kritisk situation kan uppstå innan samtliga gäster hunnit utrymma. För att motverka detta behöver dörrarnas täthet och brandavskiljande förmåga samt ventilationssystemet förbättras. Att varje gästrum utformas som en egen brandcell genom att brandklassade dörrar installeras och att ventilationen avskiljs brandtekniskt bedöms vara nödvändiga åtgärder för att byggnaden ska ha ett tillräckligt brandskydd.

En öppen dörr vid en eventuell brand i ett gästrum leder till en snabbare och mer omfattande spridning av brandgaser. Därför är dörrstängare en förutsättning för att hindra att brand och brandgaser sprider sig till korridoren utanför gästrummet i samband med utrymningen. Även denna åtgärd bedöms därför vara nödvändig för att byggnaden ska ha ett tillräckligt brandskydd.

Utrymning från hotellrum sker vanligtvis till en hotellkorridor som utgör en egen brandcell med oberoende utrymningsvägar i två riktningar. I korridoren finns möjlighet att utrymma i två riktningar men med nuvarande utformning utgör dock inte korridoren, som är en del av gemensamhetsutrymmena, en egen brandcell. Detta innebär att en brand som startar i köket kan rökfylla hela utrymmet utanför gästrummen och utrymning via korridoren kan då inte ske. I korridoren finns heller inga anordningar som kan

aktiveras och varna gästerna. Om korridoren blir rökfylld återstår för gästerna att utrymma genom fönstret i gästrummet. Fönster är dock inte en acceptabel utrymningsväg från hotell och liknande anläggningar och vi bedömer därför att de inte ska användas som utrymningsväg. Detta innebär istället att korridoren behöver avskiljas brandtekniskt för att utgöra utrymningsväg som mynnar i det fria i två riktningar. Detta anser vi vara nödvändigt för att åstadkomma en betryggande utrymningssäkerhet.

I dagsläget finns inget utrymningslarm i byggnaden. Om en brand uppstår i ena änden av byggnaden kommer övriga gäster därmed inte att få reda på detta i ett tidigt skede eftersom endast en närbelägen brandvarnare kommer att aktiveras. Det är därför inte troligt att sovande gäster i rum längre bort i byggnaden kommer att höra denna brandvarnare. Vi menar därför att ett utrymningslarm måste installeras. Larmet ska höras i alla gästrum och alla de delar som påverkar säkerheten och har samband med vandrarhemsverksamheten. Eftersom gästrummen endast finns på markplanet är vår bedömning att det är tillräckligt att larmet kan utlösas manuellt. Även detta anser vi vara nödvändigt för att åstadkomma en betryggande utrymningssäkerhet. Om ovan nämnda åtgärder vidtas är vår bedömning att det som ska skyddas i byggnaden kommer att skyddas enligt ovanstående resonemang. Vi bedömer dock att bristerna är så pass allvarliga att verksamheten inte kan fortgå innan brandskyddet har förbättrats. I detta

fall väljer vi därför att gå vidare med att pröva om det kan anses vara skäligt att förbjuda verksamheten till dess att ovan nämnda brandskyddsåtgärder är vidtagna (steg 7).

När vi nu ska göra en skälighetsbedömning börjar vi med att konstatera att vi hittat allvarliga brister i brandskyddet och att dessa brister medför stora risker för de personer som väljer att övernatta i vandrarhemmet. Detta faktum väger naturligtvis tungt i skälighetsbedömningen. Ytterligare en omständighet som talar för att det är skäligt att förbjuda verksamheten är det faktum att byggnaden tagits i drift utan att de byggregler (BFS 2002:19) som skulle ha tillämpats vid den ändrade användningen har följts. De åtgärder vi anser behöver vidtas för att verksamheten ska få drivas vidare finns samtliga reglerade i dessa byggregler. Även Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om hotell, pensionat, vandrarhem och liknande anläggningar (SRVFS 2008:3) ger oss stöd för att brandskyddet i verksamheten är undermåligt. När det gäller nivån på det byggnadstekniska brandskyddet i hotell har nivån varit den samma under en längre period. Detta innebär i korthet att det finns möjlighet till tidig varning, att varje hotellrum utgör en egen brandcell och att hotellrumsdörrarna håller en viss brandteknisk klass samt är självstängande. En annan viktig princip är att det finns tillgång till två av varandra oberoende utrymningsvägar.

Innan vi avslutar tillsynsbesöket meddelar vi fastighetsägaren att vi bedömer att brandskyddet inte är tillräckligt och att bristerna är av så allvarlig karaktär att vi bedömer att det finns risk för människors liv och hälsa om de övernattar på vandrarhemmet under rådande förhållanden. Vi går igenom och visar på alla de brister som finns. Därefter meddelar vi fastighetsägaren att vi snarast kommer att förbjuda verksamheten tills dess att bristerna är åtgärdade. Vi meddelar även att vi avser att ta kontakt med byggnadsnämnden för att få mer information om det bygglov för vandrarhemsverksamhet som fastighetsägaren hänvisar till.

När vi pratar med byggnadsnämnden visar det sig att bygglov för ändrad användning till vandrarhemsverksamhet beviljades 2002. Eftersom de byggregler som gällde då bygglovet beviljades inte har följts vill vi att byggnadsnämnden utreder om ärendet istället ska hanteras utifrån PBL. Byggnadsnämnden informerar oss dock om att mer än tio år förflutit sedan ändringen vidtogs varpå de inte kan kräva rättelse utifrån meddelat bygglov eftersom den tioåriga preskriptionsregeln i 11 kap. 20 § PBL har inträtt. Med denna information kan vi konstatera att ärendet även fortsatt

måste hanteras utifrån LSO:s regelverk. Det innebär att det är vi som måste påvisa brister och utifrån dessa motivera de krav vi ställer. Hade PBL kunnat tillämpas hade det inte krävts eftersom byggreglerna då kunnat tillämpas direkt.

När vi skriver beslutet formulerar vi det som ett förbud mot fortsatt vandrarhemsverksamhet till dess:

1. ett manuellt aktiverat utrymningslarm har installerats och
2. varje gästrum, korridoren samt gemensamhetsutrymmena utformats så att de utgör egna brandceller. Detta innebär att brandklassade självstängande dörrar ska installeras till varje gästrum samt mellan korridoren och övriga gemensamhetsutrymmen. Vidare ska ventilationssystemet utformas så att brandgasspridning mellan brandcellerna förhindras.

Förbudet förenas med verkställighet (10 kap. 4 § LSO). I beslutet redogör vi för vad som framkommit vid tillsynsbesöket och vid våra kontakter med byggnadsnämnden. Vi informerar även om aktuell lagstiftning och hur beslutet kan överklagas. Eftersom vi bedömer att ärendet är brådskande beslutar vi att inte kommunicera de uppgifter som vi tagit in i ärendet (17 § punkt 4 FL). Vi upplyser även om att fastighetsägaren måste ta kontakt med byggnadsnämnden innan han vidtar åtgärder i syfte att förbättra brandskyddet för det fall bygglov krävs för vissa av åtgärderna. Vi meddelar också att de byggnadstekniska ändringarna eventuellt även kan utlösa krav på andra tekniska egenskaper i byggnaden som också måste rättas till.

När vi skrivit klart beslutet tar vi med oss detta och åker till vandrarhemmet och överlämnar det till ägaren och förklarar en gång till vad beslutet innebär och vad han behöver göra för att kunna driva verksamheten vidare.

I den fortsatta hanteringen av ärendet har vi för avsikt att tillsammans med fastighetsägaren ha en nära dialog med byggnadsnämnden så att ärendet blir korrekt handlagt utifrån både LSO och PBL.

INSTUDERINGSFRÅGOR

Enskild genomgång

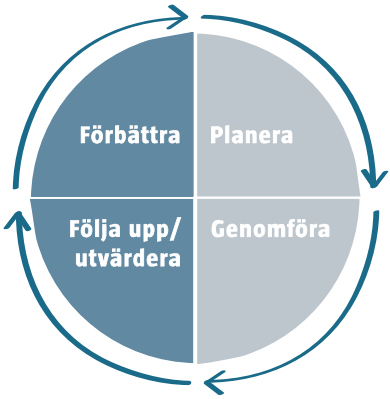
1. Hur förbereder du dig inför ett tillsynsbesök? Ge exempel på vilka underlag som är bra att ta fram och läsa igenom.
2. Vem eller vilka på företaget eller organisationen kontaktar du lämpligtvis när du ska genomföra ett tillsynsbesök?
3. Vilka fördelar respektive nackdelar kan du se för ägare eller nyttjanderättshavare med att tillsynsmyndigheten använder sig av föreläggande i större omfattning?
4. Vid sammanfattningen vid ett tillsynsbesök vill företrädaren för objektet få en detaljerad information om vilka krav som kommer att ställas. Eftersom du är osäker på utrymningsförhållandena i objektet vill du gärna diskutera med en kollega. Fundera ut hur du bör hantera situationen med att både ”ge besked” och inte ”ge detaljerat besked”.

Gruppdiskussioner

1. I kapitlet redovisas en metod för bedömning av skälighet. Diskutera i grupp på vilket sätt ni i praktiken kan utveckla den egna tillsynsverksamheten med utgångspunkt från de sju stegen.

Tillsyn 2012
Uppföljning av genomförda tillsynsbesök 2012
Kategori
Antal genomförda tillsynsbesök
Brister/bristande efterevarande-skäl
Antal för brister upptäckt
Tillsyn till stick-provsning
Tillsyn till stick-provsning
Vatten och förskola
Skola och vård
Hotell
Campingplatser
Industri
Flerbostadshus
Camping
Verkstäder
Hushållsnära
70 (100 %)
70
Antal inom tre veckor
Antal förelägganden och förbud
Förelägganden och förbud inom fyra veckor

KAPITEL 3



Följa upp, utvärdera och förbättra

Det tredje steget i tillsynsprocessen är att följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten. Det fjärde steget är att reflektera och analysera resultatet av uppföljningar och utvärderingar för att komma fram till förbättringar. I detta kapitel beskrivs båda stegen. Då det är lätt att blanda ihop vad uppföljning och utvärdering är har vi valt att i detta kapitel översiktligt beskriva och visa vad skillnaden mellan dem är. Skolverket (1999:12) har utformat en modell för utvärdering i fem steg som också presenteras i kapitlet. Modellen beskriver hur en utvärdering kan struktureras och genomföras. Kopplat till denna modell finns även ett exempel för att förtydliga de fem stegen.

I slutet av kapitlet beskrivs den avslutande delen i tillsynsprocessen som handlar om analys och förbättring. Genom att ta tillvara på fakta och kunskap utifrån uppföljningar och utvärderingar, så kan eventuella förbättringsåtgärder identifieras inom de olika delarna av processen. Identifierade förbättringar kan sedan vara ingångsvärden till kommande planering av verksamheten.

Effekter av tillsyn

Det övergripande målet enligt LSO är att medborgarna ska tillförsäkras ett, med hänsyn till de lokala förhållandena, tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. Kommunens förebyggande verksamhet och tillsyn, syftar till att nå det målet. Med andra ord ska de åtgärder man genomför ge någon form av effekt på brandskyddet.

På lokal nivå, men även på regional och nationell nivå, kan det vara svårt att mäta vilka effekter de genomförda tillsynerna har på brandskyddet och därför finns det anledning att utveckla denna problematik något. Svårigheten består i att det på lokal nivå nästan är omöjligt att se om exempelvis antalet omkomna i bränder minskat tack vare en vidtagen åtgärd. Anledningen till det är att så få omkommer och att förändringar därför inte kan säkerställas statistiskt. Det kan däremot vara lättare att följa upp och utvärdera om antalet bränder och skadorna till följd av bränder har minskat över en längre tidsperiod med anledning av genomförda åtgärder. Det får sedan vara rimligt att anta att antalet minskade bränder också minskar sannolikheten för att någon omkommer i samband med brand.

Då tillsyn är en kontroll som syftar till att säkerställa att den enskilde efterlever gällande bestämmelser kan man anta att det ger en positiv effekt på brandskyddet även om det är svårt att hitta mätbara mål för att säkerställa att det är på grund av tillsynen som brandskyddet är skäligt. Om man säkerställer att verksamhetsutövaren har ett skäligt brandskydd så är det rimligt att förutsätta att färre bränder inträffar och att skadorna i samband med bränder blir mindre. En utgångspunkt i detta sammanhang måste därför vara att ett upprätthållande eller förbättringar av brandskyddet i en byggnad eller anläggning ger effekt.

För den som vill veta mer om effekter i arbetet med skydd mot olyckor rekommenderas den fördjupning i området som finns i handboken ”Har skyddet ökat – uppföljning och utvärdering på lokal nivå. Räddningsverket 2007”. I boken finns också mer information om den utvärderingsmodell som presenteras senare i detta kapitel samt exempel på utvärderingar.

Fördelar med att följa upp och utvärdera verksamheten

I det första kapitlet beskrivs hur planeringen av tillsynsverksamheten kan genomföras. Där nämndes att det i tillsynsplanen borde framgå hur den planerade verksamheten ska följas upp och utvärderas. Om man redan i samband med planeringen av verksamheten funderar på och beslutar hur uppföljningar och utvärderingar ska genomföras, kan detta arbete effektiviseras och underlättas. En tidig planering medför att det bli lättare att skapa bra förutsättningar för insamling av data för att kunna följa om verksamheten går enligt plan eller om det finns behov av korrigeringar. Det underlättar även om man med hjälp av utvärderingar vill värdera och bedöma om delar i processen sker på bästa sätt för att bidrar till att öka skyddet för kommuninvånarna. Om man tidigt vet vilka

uppgifter man kan behöva för att i efterhand värdera och bedöma genomförandet av verksamheten, så sparar man också mycket tid. Man kan då samla in data kontinuerligt istället för att i ett senare skede försöka samla in uppgifter i efterhand vilket ofta är svårare.

Varför ska man då som tillsynsmyndighet utvärdera tillsynsverksamheten? Kan man verkligen ha någon nytta av att göra det? Ja, det kan man. Med hjälp av utvärderingar kan man åstadkomma olika saker beroende på vad syftet med utvärderingen är. Bland annat kan man med hjälp av utvärdering:

- visa vad man har lyckats åstadkomma med hjälp av en aktivitet
- visa på varför en aktivitetet är effektiv eller ej
- få fram om något i aktiviteten bör förbättras
- få fram vad man kan lära sig av den lyckade eller misslyckade aktiviteten
- identifiera potentiella risker med en aktivitet (på organisations och individnivå)
- synliggöra resultat
- publicera utvärderingresultat som kan ligga till grund för en diskussion om resursfördelning inom organisationen eller inom kommunen
- avgöra om aktivitetet medför att resurserna används effektivt.

En annan aspekt på vad man kan åstadkomma med hjälp av uppföljningar och utvärderingar är att man lever upp till LSO. I propositionen (2002/03:119) som föregick lagen om skydd mot olyckor framgår att kommunen ska följa upp sin verksamhet via egenkontroll. Då tillsyn är en del av verksamheten så ingår den i kommunens egenkontroll.

Genom att skapa förutsättningar för att kontinuerligt följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten kan man som kommun nyttja den möjlighet som lagen medger att målstyra tillsynsverksamheten utifrån de lokala förhållandena. Genom att nyttja denna möjlighet kan man skapa ett lärande inom organisationen, som kan leda till att man får bättre kunskap om vad som fungerar och vad som inte fungerar. Det vill säga man får en bättre bild av om det som vi gör i organisationen medför den nytta vi tänkt oss? Utifrån detta kan man sedan välja vad man ska satsa på framöver och hur man ska fördela resurserna för att nå det nationella målet och de mål som politikerna har beslutat om i handlingsprogrammet.

Genom att arbeta systematiskt med uppföljningar och utvärderingar kan återkopplingen till medarbetare också bli bättre. Detta kan i sin tur leda till en bättre tillfredsställelse i arbetet. Att som medarbetare få återkoppling och bekräftelse att det man gör medför den nytta som det är tänkt skapar en bra känsla hos de flesta. Att man får veta att man gör ett bra arbete kan också bidra till att motivationen att fortsätta att göra ett bra arbete bibehålls eller ökar.

Ytterligare en aspekt är att om alla kommuner följer upp och utvärderar sin tillsynsverksamhet i större utsträckning än vad som görs idag, ökar möjligheterna att kommunerna kan lära sig av och jämföra sig med varandra. På så sätt kan man få hjälp att utveckla verksamheten samt få förslag till lösningar.

Skillnaden mellan uppföljning och utvärdering

Det är lätt att blanda ihop vad uppföljning och utvärdering är. Med uppföljning avses en värderingsfri, regelbunden och fortlöpande insamling av information om en verksamhet. Insamlandet av informationen är en aktivitet som bör ske enligt fasta rutiner. Det övergripande syftet med att samla in informationen är att se hur verksamheten utvecklas och stämma av om de uppsatta målen under en viss tidsperiod uppnåtts. Sådana mål kan till exempel vara att följa upp hur många av de planerade tillsynsbesöken som genomförts under ett verksamhetsår. Det kan även röra sig om mer detaljerade uppgifter, exempelvis antalet tillsynsbesök på objekt med eller utan krav på att lämna skriftlig redogörelse för brandskyddet. Det kan också röra sig om vilka brister som uppmärksammats i samband med genomförda besök och på vilket sätt kommunen valt att dokumentera och föra dialog kring åtgärdandet av bristerna. Man kan också följa upp hur lång tid olika delar i processen tar som sedan kan ligga till grund för underlag för planeringen av hur mycket resurser som behövs för uppdraget. Resultat från sådana uppföljningar är bland annat till god hjälp för kontinuerliga förbättringar av tillsynsverksamheten samt som underlag för utvärderingar.

Utvärdering sker till skillnad från uppföljningar inte fortlöpande utan vid särskilda tillfällen när man vill göra en djupare analys och bedöma något särskilt utvalt område inom tillsynsverksamheten. Med utvärdering avses att man reflekterar över verksamheten och gör en bedömning av det uppnådda resultatet utifrån ett antal i förväg uppsatta kriterier. För att kunna göra en bedömning är det viktigt att information och data har inhämtats på ett metodiskt sätt.

Den viktigaste skillnaden mellan uppföljning och utvärdering är alltså att utvärderingen innehåller ett värderande inslag som

bygger på att det insamlade materialet värderas mot uppsatta bedömningskriterier.

Förutsättningar för uppföljning och utvärdering av verksamheten

Som tidigare nämnts syftar både uppföljning och utvärdering oftast till att förbättra verksamheten. För att kunna förbättra verksamheten finns det några viktiga förutsättningar som bör vara uppfyllda.

För att resultatet av en uppföljning och utvärdering ska kunna leda till någon förändring måste människorna i verksamheten vara öppna för att ta emot ny kunskap. Det är alltså viktigt att alla inom organisation har förståelse för vilken nytta man kan få av att genomföra uppföljningar och utvärderingen av verksamheten samt vill vara en del av en lärande process. Alla som blir berörda bör förstå varför viss information och data ska samlas in och vad det ska bidra till. Finns inte denna förståelse och inställning inom organsationen blir det svårare att få till en bra uppföljning och utvärderingsprocess. Risk finns att styrningen av verksamheten då utgår mer från känslan av att vi gör rätt saker på rätt sätt än utifrån faktabaserade underlag.

När det gäller den politiska och organisatoriska ledningen, bör de skapa grundförutsättningarna i form av resurser. Genom att prioritera att tid och pengar avsätts för denna verksamhet kan de visa att detta är viktigt. Det är också ledningens roll att säkerställa att det finns tillgång till rätt kompetens. En annan mycket viktig förutsättning som ledningen bör säkerställa är att det finns bra stöd och verktyg som underlättar samlande av data, dokumentering, sammanställning och analys av de insamlade uppgifterna. Det finns flera administrativa stödsystem för ändamålet på marknaden. Det är upp till varje kommun att använda de system som är bäst utifrån kommunens förutsättningar och behov. Har man inget bra system är det bättre att samla information i en enkel Word- eller Excel-fil än att avstå helt från att regelbundet sammanställa uppgifter från bland annat tillsynsbesöken.

Uppföljning av tillsynsverksamheten

I kapitel två redovisas hur det kan gå till att följa upp tjänsteanteckningar och föreläggande i samband med genomfört tillsynsbesök. En sammanfattning av ett enskilt tillsynsbesök kan med fördel ingå i ett större system för kvalitetssäkring av arbetet. I detta avsnitt redovisas exempel på vad man kan följa upp med syftet att utveckla och förbättra tillsynsverksamheten i stort.

Exempel på uppgifter som kan följas upp efter tillsynsbesök

Nedan följer exempel på uppgifter som kan dokumenteras för att sedan ligga till grund för uppföljningar men även för utvärderingar, fortsatt planering och utveckling av verksamheten.

Kategorisering av byggnader och anläggningar

I det system som används för uppföljning är det en fördel att ha någon form av kategorisering av byggnader och anläggningar i olika grupper. Med en sådan ordning blir det enklare att göra de sammanställningar som önskas. Det blir då möjligt att följa upp och koppla upptäckta brister och fel till de olika grupperna, och man kan se om brandskyddet skiljer sig i olika typer av byggnader och anläggningar. Om så är fallet kan en sådan uppföljning ge förutsättningar och möjligheter till korrigeringar av inriktningen av såväl den förebyggande verksamheten som tillsynsverksamheten.

Administrativa uppgifter om byggnaden eller anläggningen samt deltagare

I sammanställningen är det även lämpligt att namnet på byggnaden eller anläggningen namnges. Även namnen på de som deltog på tillsynen kan vara lämpligt att dokumentera så att det bland annat blir lätt att följa upp om både ägare och nyttjanderättshavare var representerade på tillsynsbesöket.

Anledningen till tillsynsbesöket

I tillsynsplanen bör det vara beskrivet vilka urvalskriterier som styr vilka byggnader och anläggningar som ska besökas utifrån tillgängliga resurser. Det kan därför finnas anledning att dokumentera vad som styrde att tillsynsbesöket genomfördes.

Efter genomfört verksamhetsår bör de urvalskriterier som styrde genomförda tillsynsbesök helst motsvara de uppsatta kriterierna i tillsynsplanen.

Exempel på skäl som kan föranleda ett tillsynsbesök:

- Tillsynsbesök som valts ut i samband med den årliga planeringen.
- Tillsynsbesök som föranletts av någon speciell händelse, exempelvis en anmälan från allmänheten, allvarlig brand, medias rapportering eller annat.
- Tillsynsbesök av annan orsak.

Om så inte är fallet finns all anledning att ta reda på varför det inte blev som planerat. Fick till exempel resurserna fördelas på tillsyner som föranleddes av något annat skäl än vad som kunde förutses i samband med planeringen?

Vem eller vilka som genomförde tillsynsbesöket

Efter tillsynsbesöket är det också bra att det framgår vem eller vilka som har genomfört tillsynen. Genom att ange det kan man bland annat följa upp vem som har gjort vilka bedömningar av brandskyddet och koppla det till vilka krav som ställts och hur kraven på åtgärder sedan har dokumenterats. Detta kan ligga till grund för att följa upp om arbetssättet skiljer sig mellan olika tillsynsförrättare och om resultatet av tillsynerna blir lika eller olika beroende på vem som utfört tillsynen. Om så är fallet så kan detta ligga till grund för gemensamma diskussioner om hur arbetssättet kan utvecklas och hur man som tillsynsförrättare kan stötta varandra.

Om byggnaden eller anläggningen omfattas av krav på skriftlig redogörelse för brandskyddet

Tillsynsbesök kan genomföras på alla typer av byggnader eller anläggningar inom kommunens geografiska område. Detta innebär att tillsynsbesök också kan genomföras på byggnader och anläggningar som inte omfattas av skyldigheten att lämna in en skriftlig redogörelse. Det kan av flera skäl vara intressant att samla statistik över hur många tillsynsbesök som gäller byggnader och anläggningar med krav på skriftlig redogörelse respektive utan. En sådan sammanställning över längre tid kan vara en del av underlaget vid en utvärdering av trender, den skriftliga redogörelsens kvalitet och betydelse, resursfördelning m.m.

Upptäckta brister i funktioner, tekniska installationer eller organisation

En av de viktigaste uppgifterna att sammanställa är vilka brister som upptäckts. Sammanställningar av detta slag kan utgöra ett av flera underlag för olika typer av utvärderingar. Resultatet av uppföljningar kan ligga till grund för att analysera och utvärdera varför en viss kategori av byggnader eller anläggningar ofta har en viss typ av brist som andra kategorier inte har, eller om det är någon typ av brist som förkommer i alla typer av kategorier. I förlängningen kan detta medföra att olika behov av åtgärder identifieras. Det kan till exempel uppmärksammas att det finns behov av att ändra arbetssätt mot vissa typer av byggnader och anläggningar eller att man behöver fokusera på en viss typ av problem som är

Här redovisas exempel på områden där det kan vara aktuellt att notera brister eller svagheter i samband med en uppföljning. Varje område går sedan att dela upp efter behov och önskemål.

- Brister i befintliga utrymningsvägar
- Risk för att det börjar brinna
- Tillgång till utrustning för släckning av brand
- Tillgång till utrustning för livräddning
- Brister i brandcellsbegränsande byggnadsdelar
- Brister som kan härledas till felaktig projektering eller byggprocess
- Brister i det organisatoriska brandskyddet
- Annat

genomgående för flera kategorier av byggnader eller anläggningar. Genom att sammanställa vilka brister som uppmärksammas kan man på sikt också följa trender i brandskyddet inom olika grupper. Förändras brandskyddet till det bättre eller till det sämre eller är det oförändrat över tid? Dessa trender och identifierade behov av åtgärder kan vara ett underlag för kommande planering.

Administrativa åtgärder efter tillsynsbesök
Uppföljning av rekommenderade och förelagda åtgärder kan ge en viss vägledning om hur tillsynsmyndigheten använder tjänsteanteckningar, föreläggande, förbud och vite. Genom att följa upp på vilket sätt bedömningar och kraven på åtgärder dokumenteras kan man på sikt följa upp om användningen av föreläggande, förbud och viten ökar eller minskar. Man kan också följa upp och utvärdera vad eventuella förändringar i användandet beror på och om förändringen har fått några effekter och så vidare. Man kan också utvärdera och se om det har skett några förändringar i brandskyddet kopplat till hur man dokumenterar kraven på åtgärder.

Uppföljning av åtgärder och resultatet av uppföljningen
På vilket sätt tillsynsbesöket ska följas upp och när uppföljningen ska genomföras är också lämpligt att dokumentera. När uppföljningen är genomförd bör man dokumentera hur den gjordes och vad resultatet blev. Var de krävda åtgärderna vidtagna eller måste ytterligare åtgärder vidtas? Med hjälp av dessa uppgifter kan man

sedan följa upp hur verksamhetsutövarna rättar sig efter myndighetens krav på åtgärder. Skiljer det sig mellan olika verksamhetsutövare för olika kategorier av byggnader och anläggningar? Om det gör det bör man utvärdera varför det skiljer sig åt. När man vet kan det i sin tur leda till behov av att förändra arbetssättet.

Sammanfattning

För att få underlag till uppföljning är det viktigt att tillsynsförrättaren dokumenterar uppgifter i nära anslutning till tillsynsbesöket. Dokumentationen utgör sedan underlag för sammanställningar över längre tid, exempelvis halv- eller helårsvis.

De administrativa stödsystem som idag används inom kommunal räddningstjänst innehåller till stora delar de uppgifter som har redovisats här.

Uppföljning för en längre period

En uppföljning och en sammanställning av de enskilda tillsynsbesöken bör förutom halv- eller helårsvis också genomföras för en hel mandatperiod. Sammanställningen kan vara ett stöd för kommande verksamhetsår och för översynen av kommunens handlingsprogram.

Några viktiga uppgifter att dokumentera efter ett tillsynsbesök:

- Vad det var för typ av byggnad, anläggning eller kategori.
- Namn och adressuppgifter på byggnaden eller anläggningen.
- Vad som var anledningen till besöket.
- Vem som genomfört tillsynsbesöket.
- Om det var ett objekt med eller utan krav på skriftlig redogörelse.
- Vilka brister som upptäcktes. Kort redovisning av de iakttagelser som tillsynsförrättaren gjort.
- Åtgärder efter besök. Tjänsteanteckningar, föreläggande, förbud, vite och eventuella andra åtgärder.
- Uppföljning av åtgärder. En kommentar om på vilket sätt tillsynsbesöket ska följas upp. I sådana fall bör även dokumentet kompletteras med när uppföljningen genomfördes och på vilket sätt samt vad resultatet blev.

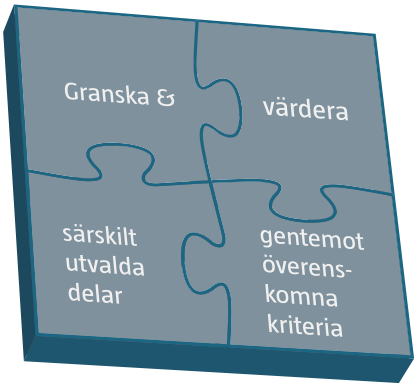
Följande frågor kan användas som utgångspunkt vid uppföljning och utvecklas utifrån lokala förhållanden.

- Har målen i handlingsprogram eller tillsynsplan uppnåtts?
- Vilka typer av brister i brandskyddet har varit mest frekventa totalt?
- Vilka typer av brister har varit mest frekventa per objektstyp?
- Har kommunen genomfört de tillsynsbesök som planerats? Om det planerade antalet tillsynsbesök inte genomförts bör orsaker till detta följas upp och kommenteras.
- Hur många föreläggande har lämnats? Totalt? Per objektsgrupp?
- Hur är fördelningen mellan tillsynsbesök med skriftlig redogörelse och objekt utan skriftlig redogörelse?
- Har det börjat brinna i någon av de verksamheter där tillsyn genomförts under året? Om så är fallet bör man göra en särskild uppföljning och analys.

Utvärdering av tillsynsverksamheten

"När man väljer att använda sig av utvärderingar så handlar det om att skilja det värdelösa från de värdefulla" (Vedung, 1998).

Som nämndes tidigare i kapitlet är utvärdering en reflektion över verksamheten där det ingår att granska, värdera och bedöma resultat och effekter utifrån överenskomna kriterier. Utvärdering görs av särskilt utvalda delar av verksamheten och kan genomföras på många olika sätt. De avgörande faktorerna för ett lyckat resultat är i de flesta fall ett tydligt syfte med utvärderingen, att det finns tillgängliga resurser, och att det ät tydligt inom vilket område utvärderingen ska genomföras.



Genom att och göra uppföljningar utifrån den information som har exemplifierats under rubriken Exempel på uppföljningspunkter efter tillsynsbesök, kan man få underlag för att identifiera eventuella utvärderingsbehov. I detta avsnitt redovisas en sammanfattning av den modell för utvärderingar som Skolverket har tagit fram som på ett strukturerat sätt visar hur utvärdering kan genomföras i fem steg. Utvärderingsmodellen har varit förebild för andra modeller och den står som förebild i den tidigare nämnda handboken Har skyddet ökat? – uppföljning och utvärdering på lokal nivå (2007).

En modell för utvärdering

Nedan redovisas en sammanfattning av modellen som bygger på fem övergripande frågor som utgör stöd i utvärderingen.

1. Varför ska vi utvärdera?
2. Vad ska vi utvärdera?
3. Vilka är berörda?
4. Hur ska utvärderingen gå till?
5. Hur ska vi hantera resultatet?

I ett utvärderingsarbete rekommenderas att svaren på de fem frågorna dokumenteras för att de kan vara ett stöd under hela utvärderingsprocessen. Det kan vara nödvändigt att då och då under arbetets gång stämma av den beslutade omfattningen och inriktningen.

Steg 1. Varför ska vi utvärdera?

I det första steget besvaras följande frågor:

- Vilken är bakgrunden till utvärderingen?
- Vad är syftet med utvärderingen?
- Vad ska resultatet användas till?

I det första steget ställs frågan vad resultatet ska användas till. Om det inte går att svara på ett tillfredsställande sätt på den frågan bör inte utvärderingen genomföras eftersom det lätt kan bli slöseri med resurser. Det är även viktigt att utvärderingens bakgrund och syftet med den framgår tydligt och öppet för att resultatet ska tas emot på ett bra sätt.

Steg 2. Vad ska vi utvärdera?
I det andra steget besvaras följande frågor:

- Vad ska utvärderas (objektet)?
- Vad vill man få svar på (huvudfrågan)?
- Vilka kriterier ska resultatet värderas mot?

Det finns ofta en ambition att vid en utvärdering försöka få veta allt. Ett sådant arbetssätt är alltför resurskrävande och därför är det nödvändigt att göra avgränsningar. Vidare ska man i en utvärdering ta ställning till om något är bra eller dåligt och därför är det viktigt att utvärderaren vet vilka kriterier, mål eller annat som utvärderingen ska värderas mot.

Steg 3. Vilka är berörda?
I det tredje steget besvaras följande frågor:

- Vilka är berörda eller intressenter i utvärderingen?
- Vem ska genomföra utvärderingen?
- Vilka ska medverka i arbetet?

En utvärdering berör ofta många människor. Det är därför viktigt att i ett tidigt skede klara ut vilka roller olika personer har. En del personer kan ses som nyckelpersoner i utvärderingen medan andra har en mera perifer roll. I vissa situationer i utvärderingen kan det till och med vara olämpligt att vissa personer deltar. Vid uppstart är det med andra ord nödvändigt att ta ställning till vem eller vilka som ska genomföra utvärderingen och vilka roller övriga personer har.

Steg 4. Hur ska utvärderingen gå till?
I det fjärde steget besvaras följande frågor:

- Vilken typ av data behövs?
- Hur ska data samlas in?
- Hur ska data dokumenteras?

All utvärdering innebär att data i någon form samlas in och tolkas. En utvärderare måste därför vara väl förtrogen med vilka metoder som finns och hur de ska användas. Det finns en mängd befintlig data som kanske kan användas i utvärderingen. Exempel på myndigheter och organisationer som kontinuerligt ger ut statistik är Statistiska centralbyrån, Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet och MSB. I en utvärdering kan även enkäter och intervjuer genomföras.

Steg 5. Hur ska vi hantera resultatet?
I det femte och sista steget besvaras följande frågor:

- Hur ska resultatet värderas?
- Hur ska resultatet redovisas och spridas?
- Hur ska lärdomarna från utvärderingen tas till vara och användas?

Om det inte finns en genomtänkt plan för hur resultatet ska presenteras och spridas kommer med all sannolikhet hela utvärderingen snart vara bortglömd. Därför bör det redan vid utvärderingens uppstart finnas någon idé om hur presentationen och hur spridningen av resultaten ska gå till.

Exempel på utvärderingar

På följande sidor finns tre exempel. Det första exemplet är ett förslag till upplägg av en utvärdering efter ett tillsynsbesök. Det andra exemplet är en beskrivning av uppföljning och utvärdering av uppsatta mål för en fiktiv kommun. Det tredje exemplet beskriver hur en fiktiv kommun har strukturerat en utvärdering enligt Skolverkets modell.

Förslag på upplägg av utvärdering av tillsynsbesök

En förutsättning för att utveckla tillsynsverksamheten är att de som utövar tillsyn systematiskt dokumenterar egna synpunkter efter genomförd tillsynsverksamhet. Observera att denna utvärdering avser den enskilde tillsynsförrättarens upplevelser och värderingar av genomfört tillsynsbesök.

Det kan upplevas omständligt att utvärdera varje enskilt tillsynsbesök så här måste känslan och ett praktiskt handlande få råda. Det kan vara lämpligt att en tillsynsförrättare väljer ut några tillsynsbesök under ett verksamhetsår för denna typ av utvärdering. De uppgifter som bör dokumenteras kan följa det upplägg som beskrivs i kapitel 2 om genomförande av tillsynsbesök, nämligen före, under och efter tillsynsbesök.

För en utvärdering krävs någon form av fastställda bedömningskriterier så att varje utvärdering av tillsynsbesök genomförs på likartat sätt. Lämpliga dokument där en beskrivning av sådana kriterier bör finnas med är tillsynsplan eller motsvarande dokument. Här följer exempel på några frågeställningar som kan ge inspiration till egna frågor.

Före tillsynsbesök

- I vilken omfattning har förberedelserna varit tillräckliga?
- Bokades tillsynsbesöket i god tid innan besöket? Var exempelvis bokningen (telefon, brev eller annat) bra eller finns det anledning att se över detta?

Genomförande av tillsynsbesöket

- Hur fungerade de inledande delarna av tillsynsbesöket? Infann sig de deltagare som kallats till själva tillsynsbesöket? Var det rätt personer som hade kallats? Borde ytterligare personer ha kallats? Fanns det anledning att ställa in tillsynsbesöket på grund av representanter inte infann sig?
- Var upplägget av tillsynsbesöket bra? Kändes det anpassat på ett bra sätt för deltagarna?
- Var fördelningen av ansvaret för att kontrollera det byggnadstekniska brandskyddet och det organisatoriska brandskyddet bra?
- Var det en bra och konstruktiv dialog mellan verksamhetsutövarna och tillsynsmyndigheten?
- Vad är den samlade erfarenheten av de skälighetsbedömningar som gjorts?

Efter tillsynsbesöket

- Blev tjänsteanteckningar utskrivna i god tid och översända till verksamhetsutövarna?
- Hur kommunicerades beslut?
- Hur kontrollerades att eventuella brister åtgärdats? Uppstod några problem och i så fall vilka?
- Var de egna resurserna och kompetensen väl anpassade för tillsynsbesöket?
- Uppstod något tillfälle under tillsynsbesöket där ytterligare kompetens hade varit önskvärt?

Sammanfatta kort vilka erfarenheter som kan dras av arbetet före, under och efter tillsynsbesöket. Är det några erfarenheter som bör föras vidare i organisationen inför framtida planering av tillsynsbesök?

Tillämpningsexempel 1 – Uppföljning och utvärdering av hur snabbt tjänsteanteckningar och förelägganden upprättas

En kommun beslutade om att genomföra en uppföljning och vid behov utvärdering av de tjänsteanteckningar som upprättas efter varje tillsynsbesök och de förelägganden som upprättas då beslut om krav meddelas. Kommunen beslutade att uppföljningen och utvärderingen skulle genomföras efter ett verksamhetsår. För underlag till en utvärdering formulerades ett antal uppföljningsbara mål för hur snabbt tjänsteanteckningar och förelägganden ska upprättas och översändas till verksamhetsutövarna. De uppföljningsbaramålen som formulerades var följande:

- Mål 1. Minst 50 % av tjänsteanteckningarna ska vara upprättade och översända inom en vecka efter tillsynsbesöket.
- Mål 2. Minst 75 % av tjänsteanteckningarna ska vara upprättade och översända inom två veckor efter tillsynsbesöket.
- Mål 3. Minst 100 % tjänsteanteckningarna ska vara upprättade och översända inom tre veckor efter tillsynsbesöket.
- Mål 4. Alla tjänsteanteckningar som följs av förelägganden eller förbud ska vara upprättade och översända inom fyra veckor efter tillsynsbesöket.

Efter verksamhetsåret konstaterades följande resultat i samband med målutvärderingen:

- Kommunen hade genomfört totalt 145 tillsynsbesök där tjänsteanteckningar upprättats.
- 79 tjänsteanteckningar hade upprättats och översänts inom en vecka, vilket motsvarar cirka 54 %.
- 102 tjänsteanteckningar hade upprättats och översänts inom två veckor, vilket motsvarar cirka 70 %. 140 tjänsteanteckningar hade upprättats och översänts inom tre veckor vilket motsvarar cirka 97 %.
- Alla tjänsteanteckningarna som följdes av förelägganden eller förbud hade upprättats och översänts inom fyra veckor.

Uppföljningen visar att mål 1 uppfylldes. Däremot uppfylldes inte mål 2 och mål 3. Kommunen beslutade därför om att genomföra en utvärdering för att reda ut orsakerna till att samtliga mål inte uppfyllts och vilka åtgärder som var lämpliga att vidta.

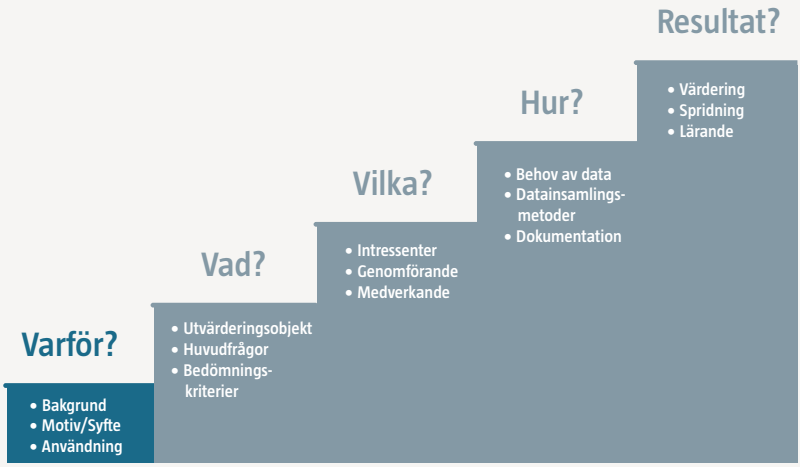
Orsakerna till att mål 2 och mål 3 inte uppfylldes var följande:

- De fyra tillsynsförrättarna som genomförde tillsynsbesöken och upprättade tjänsteanteckningar hade så kallade kombitjänster. Med andra ord hade dessa personer andra arbetsuppgifter inom den kommunala räddningstjänstförvaltningen som under vissa perioder prioriterats.
- Under verksamhetsåret fanns ett särskilt tema i tillsynsbesöken som avsåg utrymningstrygghet inom vårdboenden. Det visade sig att tjänsteanteckningar från just dessa tillsynsbesök tog extra lång tid att färdigställa bland annat av det skälet att arbetet med bedömning av utrymningsfrågor tog extra lång tid att ta ställning till innan tjänsteanteckningarna kunde skickas.
- Totalt var det 5 tjänsteanteckningar som tog längre tid än tre veckor att skriva. Det huvudsakliga skälet till denna avvikelse var att en tillsynsförrättare hade blivit långtidssjukskriven och anteckningar från ett antal tillsynsbesök därför blev försenade.

Efter den utvärdering kommunen genomförde beslutades att man skulle vidta vissa förändringar i verksamhet och organisation. Dessa förändringar var bland annat att man inom organisationen skulle vara mer uppmärksam på hur olika arbetsuppgifter prioriterades, exempelvis tillsynsarbetet. Vidare skulle man i planeringen för varje verksamhetsår uppmärksamma sådant som kunde försena upprättande av tjänsteanteckningar. Sådana omständigheter kunde vara till exempel att vissa utvalda objekt var svårbedömda, oplanerade tjänstledigheter och långtidssjukskrivningar. En annan organisationsförändring var att utöka antalet tillsynsförrättare med en person.

Tillämpningsexempel 2 – Struktur av utvärdering enligt Skolverkets modell – Skäligt brandskydd över tid

Steg 1 – Varför?
Enligt 2 kap. 2§ LSO ska ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand.



För verksamhetsutövarna kan det vara svårt att på egen hand bedöma om brandskyddet är skäligt. Kommunen har därför en skyldighet enligt 3 kap. 2 § LSO att genom rådgivning, information och på andra sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt LSO. Kommunen har även skyldighet att genomföra tillsyn enligt 5 kap. 1§ LSO och där det behövs ingripa med föreläggande och förbud för att se till att verksamhetsutövarna har ett skäligt brandskydd.

I X kommun har sen fyra år tillbaka årligen 1,5 års-arbetskrafter avsatts för att genomföra tillsynsbesök på en tredjedel av det totala antalet byggnader och anläggningar som omfattas av kravet att lämna in en skriftlig redogörelse till kommunen (ca 96 stycken/år). Under det fjärde året (förra året) genomfördes tillsyn på de 96 byggnader och anläggningar som besöktes under det första året för att kontrollera om brandskyddet var skäligt vid det andra besöket. Tillsyn på de två tredjedelar av byggnaderna och anläggningarna som återstår att följa upp kommer att genomföras under detta och nästa år.

I samband med uppföljningen av om det har skett någon förändring av brandskyddet sen förra tillsynsbesöket, visade det sig att några verksamhetsutövare fortfarande har ett skäligt brandskydd och några har det inte. Denna utvärdering syftar därför till att ta reda på vad det är som gör eller har gjort att brandskyddet upprätthålls över en treårsperiod.

Resultatet ska användas till att identifiera vilka åtgärder som bör vidtas för att få verksamhetsutövarna att upprätthålla ett skäligt brandskydd över tid. Resultatet kan sedan ligga till grund för den fortsatta planeringen av tillsynsverksamheten.

Steg 2 – Vad?

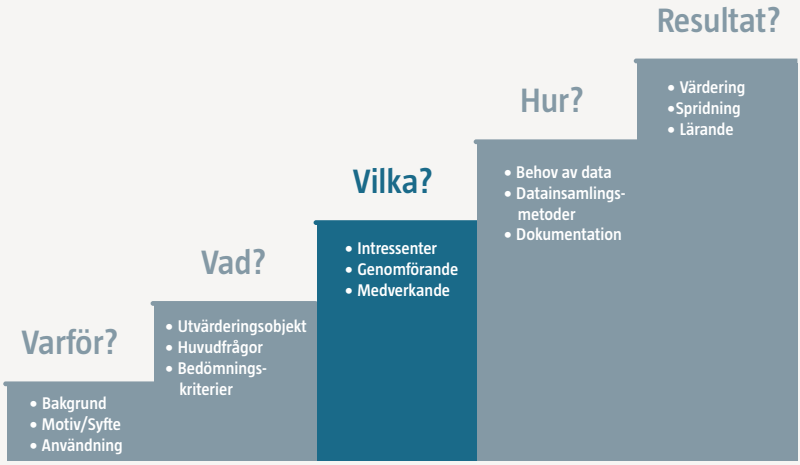
I denna utvärdering är det bedömningarna, som är gjorda vid alla tillsynsbesök, som är en del av utvärderingsobjektet. Det vill säga det som vi tittar på och gör våra bedömningar utifrån. Vi avgränsar oss till att titta på de 287 byggnader och anläggningar som omfattas av kravet att i skriftlig form lämna en redogörelse till kommunen enligt 2 kap. 3§ LSO. Den andra delen av utvärderingsobjektet är verksamhetsutövarna.

Denna utvärdring har ett främjande syfte och de frågor utvärderingen ska ge svar på är följande:

- Vad är det som gör att vissa verksamhetsutövare upprätthåller ett skäligt brandskydd över tid?
- Vad är det som gör att vissa verksamhetsutövare inte upprätthåller ett skäligt brandskydd över tid?
- Vilka åtgärder kan myndigheten vidta för att få fler verksamhetsutövare att upprätthålla ett skäligt brandskydd över tid.

Inför genomförandet av tillsynsbesöken arbetades ett Excel-dokument fram för att underlätta insamlandet av information och data. I detta dokument fanns ett antal kriterier som låg till grund för bedömningen om brandskyddet var skäligt i samband med tillsynsbesöket. Efter varje tillsynsbesök har varje tillsynsförrättare fyllt i uppgifterna i Excel-filen. Bedömningen om brandskyddet är skäligt över tid utgår från dessa kriterier.

Steg 3 – Vilka?

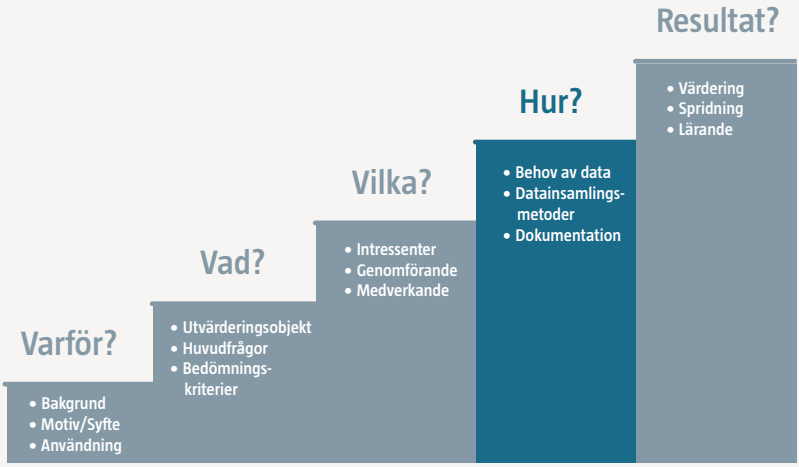


De som är intresserade av att ta del av resultatet av denna utvärdering är:

- Räddningschefen
- Den ansvariga för tillsynsverksamheten
- Tillsynsförrättarna
- Den politiska nämnden
- Länsstyrelsen
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
- Ägare och nyttjanderättshavare (verksamhetsutövarna)

Utvärderingen genomförs av en av tillsynsförrättarna inom den egna organisationen. De andra tillsynsförrättarna som genomfört tillsynsbesök på berörda byggnader och anläggningar kommer att medverka i utvärderingen genom att bland annat lämna uppgifter om hur de har gjort bedömningarna av brandskyddet. Även övriga medarbetare inom organisationen som i andra sammanhang än tillsynsbesök har uppmärksammat brister i brandskyddet i de berörda byggnader eller anläggningar kommer också att delta.

Steg 4 – Hur?



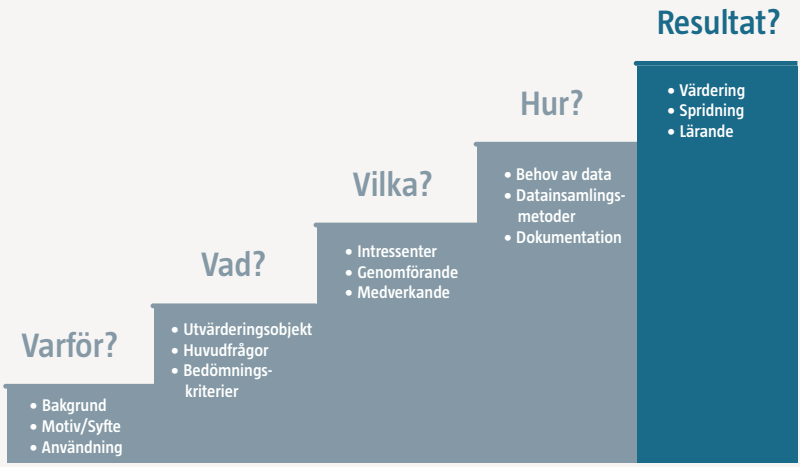
För att kunna få svar på vad det är som gör att brandskyddet upprätthålls över tid behöver data och information samlas in som underlag för bedömningen. Data som vi ska samla in är:

- Alla bedömningarna som har gjorts i samband med tillsynsbesöken.
- Upprättade föreläggande.
- Upprättade tjänsteanteckningar.
- Vad och hur de som upprätthåller skäligt brandskydd över tid gör.
- Vad och hur de som inte upprätthåller skäligt brandskydd över tid gör.

En del av datainsamlingen har skett genom att alla tillsynsförrättare har fyllt i uppgifterna i Excel-arket där bedömningen om skäligt brandskydd görs. Datainsamling ska även ske med hjälp av intervjuer med verksamhetsutövarna.

Både intervjusvaren och de skillnader i bedömningar, mellan de två besöken, som har uppmärksammats ska dokumenteras.

Steg 5 – Resultat?



Det som ska värderas och bedömas är vad det är som påverkar om man upprätthåller ett brandskydd över tid eller inte.

Resultatet av utvärderingen ska spridas till alla intressenter antingen muntligt via interna och externa möten, eller skriftligt med hjälp av en rapport. I den skriftliga rapporten ska det framgå:

- Varför utvärderingen genomförts.
- Vad som har utvärderats.
- Hur utvärderingen har genomförts.
- Hur man har kommit fram till resultatet.
- Hur resultatet kommer att användas framöver.

Det vi ska lära oss och få bättre kunskap om med hjälp av utvärderingen är vilka åtgärder som bör vidtas för att få verksamhetsutövarna att upprätthålla ett skäligt brandskydd över tid. Resultatet ska sedan ligga till grund för den fortsatta planeringen av tillsynsverksamheten.

Förbättra tillsynsverksamheten

Det fjärde steget i tillsynsprocessen är analys och förbättring av verksamheten. Uppföljningar och utvärderingar kommer som tidigare nämnts att utgöra underlag för förbättringar och utveckling av verksamheten. För arbetet inom området skydd mot olyckor innebär det bland annat att nya ingångsvärden analyseras för att sedan tas med i kommande planering av tillsynsverksamheten. Förbättring blir därmed en del av den fortsatta tillsynsprocessen.

Här är exempel på frågor som kan ställas om tillsynsprocessen, uppföljningar och utvärderingar.

Om tillsynsprocessen

- Finns det nya erfarenheter och kunskap om tillsynsprocessen?
- Vad kan förbättras i den framtida tillsynsprocessen?

Resultat från uppföljningar

- Vilka erfarenheter och kunskaper finns av genomförda uppföljningar?
- Vad kan förbättras och utvecklas utifrån de resultat som uppföljningar gett?
- Hur ska nya erfarenheter och ny kunskap tas med i kommande planering och tillsynsprocessen?

Genomförda utvärderingar

- Vilka erfarenheter och kunskaper finns av genomförda utvärderingar?
- Vad kan förbättras och utvecklas utifrån utvärderingsresultaten?
- Hur ska nya erfarenheter och ny kunskap tas med i kommande planering och tillsynsprocessen?

När förbättringsarbetet slutförts har hela tillsynsprocessen genomförts och det är dags att starta planeringen för en ny tidsperiod. Förhoppningsvis kan tillsynsverksamheten utvecklas med denna typ av systematiskt arbete.

Litteratur för vidare studier

Det finns gott om litteratur om du vill fördjupa dig i ämnet. Här nedan sammanfattas några handböcker, skrifter och rapporter som kan vara lämpliga. Alla som redovisas kan hämtas på respektive organisations webbplats.

Ekonomistyrningsverket. *Effektutvärdering – att välja upplägg.* Ekonomistyrningsverkets rapport 2006:8 (65 sidor).

Den mest intressanta delen i Ekonomistyrningsverkets rapport är de åtta olika exemplen som redovisar hur man lämpligen kan genomföra en effektutvärdering. Att utvärdera effekter av tillsyn enligt LSO är en svår och grannlaga uppgift, men vissa delar i denna rapport kan bidra med inspiration i arbetet med utvärdering.

Ekonomistyrningsverket. *Att beställa utvärderingar.* Publikationsnummer 2005:26.

När man ska beställa en utvärdering är det viktigt att reflektera över och ta ställning till en rad grundläggande frågor som gäller utvärderingens syfte, uppläggning och funktioner.

I den här skriften redovisas och diskuteras de grundmoment som en utvärderingsbeställning bör innehålla. Det är inte frågan om att framföra en ny modell för hur en utvärderingsbeställning ska gå till. I stället presenteras ett sätt att tänka kring utvärderingsbeställningar i relation till vissa grundläggande frågor om bland annat utvärderingens syfte och de sammanhang i vilka utvärderingar planeras och genomförs.

Naturvårdsverket. *Tillsynsplaner – aktiva eller fiktiva styrdokument.* Rapport från nr 5959 maj 2009 från Naturvårdsverket (77 sidor).

I denna rapport från Naturvårdsverket redovisas en utvärdering av tillsynsplanernas roll som styrdokument. Utvärderingen har sökt svar på frågor om syfte, försvårande och underlättande faktorer och i vilken grad tillsynsplanerna används. Utvärderingen konstaterar bland annat att tillsynsplanerna har låg status som styrverktyg och att de ofta utformas som listor över tillsynsobjekt och saknar beskrivningar för själva genomförandet. Vidare är inte genomförandet alltid relaterat till tillsynsplanerna och det finns brister i hur planering och uppföljning genomförs. Utvärderarna menar att då begreppet ”tillsynsplan” generellt har låg status vid tillsynsmyndigheterna ges också sämre förutsättningar för planens innehåll och utrymme. Denna rapport ger många värdefulla synpunkter för personal som planerar, genomför och följer upp tillsynsverksamhet.

Naturvårdsverket. *Utvärdering steg för steg – en handledning för utvärdering för Naturvårdsverket.*
Handledningen är utgiven 2001 och reviderad 2006 (68 sidor).

Handledningen är uppdelad i fyra delar: Den första delen ger ett ”grundrecept” (checklista) för utvärdering steg för steg. De övriga delarna ger något mer utförlig information om utvärderingsarbete. Den andra delen ger en introduktion om vad utvärdering är. Del tre tar upp frågor om varför, när och vad man utvärderar och vem som gör det – generellt och med tillämpning på Naturvårdsverket. Där behandlas också beredning och förankring av utvärderingar inom verket. Del fyra, slutligen, består av en genomgång av olika modeller för utvärdering.

Räddningsverket. *Har skyddet ökat? – Uppföljning och utvärdering på lokal nivå.*
En idéhandbok utgiven av Räddningsverket 2007. Beställningsnummer U30-657/07.

Kapitlet i denna del i tillsynshandboken bygger i stort på denna idéhandbok.

Skolverket. *Att genomföra utvärdering – exempel från skolor och kommuner.*
Utgiven av Skolverket 1999. Beställningsnummer 99:458 (61 sidor).

Denna skrift riktar sig till alla som ansvarar för eller arbetar med utvärdering av skolan. Den är skriven för politiker och tjänstemän i den kommunala förvaltningen samt för skolledare och lärare i skolorna. I skriften ges sju exempel på utvärderingar. De tre första exemplen har ett kommunalt perspektiv, de fyra följande ett skolperspektiv. Varje exempel sammanfattas enligt en gemensam struktur, så att läsaren lätt ska kunna orientera sig bland exemplen. Exemplen är till största delen fiktiva men bygger på verkliga utvärderingar. De är inte tänkta att vara förebilder utan bilder ur verkligheten från vilka idéer och uppslag kan hämtas. Varje exempel kommenteras under rubriken Att fundera på, där också problem och tänkbara alternativ berörs. I detta kapitel i tillsynshandboken redovisas kort den modell i fem steg som Skolverket utgår ifrån i sina sju redovisade exempel. De som önskar fördjupning i de fem stegen kan med fördel läsa denna skrift.

Statskontoret. *Utvärdera för bättre resultat – att beställa utvärderingar som är till nytta i beslutsfattandet.*
Statskontorets rapport 2001:22 (13 sidor).
Denna korta skrift vänder sig i första hand till personer som har för avsikt att beställa utvärderingar. Här tas några relevanta frågor upp som vad man ska tänka på och vilka former av utvärderingar som finns. Hur blir utvärderingarna till så stor nytta som möjligt i beslutsfattandet? Som man frågar får man svar, sägs det ofta när utvärdering diskuteras. Men vilka frågor behöver ställas – och vilka frågor är möjliga att besvara? Det är frågor som tas upp för diskussion i den här skriften. För den som snabbt önskar få svar på några grundläggande frågor om utvärdering kan den här skriften vara en bra ”inkörsport”.

INSTUDERINGSFRÅGOR

Enskild genomgång

1. Varför är det svårt att mäta effekter på brandskyddet kopplat till åtgärder som vidtagits?
2. Beskriv kort begreppet uppföljning.
3. Beskriv kort begreppet utvärdering.
4. Hur kan resultat från en utvärdering användas?

Gruppdiskussioner

1. Ge några exempel inom tillsynsverksamheten i er kommun där det kan vara lämpligt att genomföra utvärderingar?
2. Finns det i er kommun ett system för uppföljning och utvärdering? Diskutera i stora drag hur en sådan verksamhet bör anordnas i er kommun bland annat med hänsyn till att arbetsinsatserna inte ska vara för betungande samtidigt som det ska vara stöd i planering och genomförande av tillsynsverksamheten.

DEL 2

Lag om skydd mot olyckor och förvaltningsrätt

THE OFFSPRING

KAPITEL 4

Lag om skydd mot olyckor

I detta kapitel redovisar vi de väsentligaste rättsliga aspekterna för den tillsynsverksamhet som sker med stöd av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). I kapitlets första avsnitt finns en kort historik som startar i 1962 års lagstiftning och där även viktiga delar av 1974 och 1986 års lagstiftningar berörs. I kapitlet sammanfattas också intentionerna med LSO och särskilt sådana frågor som berör tillsynsverksamheten.

De mest omfattande delarna i kapitlet är de avsnitt som berör den enskildes skyldigheter och särskilt de skyldigheter som regleras i 2 kap. 2 §. I dessa delar fördjupar vi oss bland annat i begreppen byggnad eller anläggning samt ägare och nyttjanderättshavare. Vidare finns särskilda redovisningar av hur man ska förstå lagens krav på skäligt brandskydd samt under vilka förhållanden det är möjligt att ställa högre krav på brandskyddet än vad som gällde när en byggnad uppfördes. Kapitlet avslutas med en kort sammanfattning av viktiga prejudicerande domar.

Tidigare lagstiftning – kort historik

I denna historik sammanfattas utvecklingen av förebyggande verksamhet och brandsyn och inleds med 1962 års brandlagstiftning. Anledningen till detta är att det i lagtexten i 1962 års brandlagstiftning och tillhörande förarbeten finns skrivningar och uttalanden som fortfarande är värdefulla att känna till och kan vara vägledande i det förebyggande arbetet och i tillsynsverksamheten.

Brandlagstiftning 1962

Den brandlag (1962:90) och brandstadga (1962:91) som började gälla den 1 januari 1963 och som ersatte 1944 års brandlagstiftning innehöll gemensamma och tvingande bestämmelser för alla kommuner. Den brandlagstiftning som kom 1962 skiljer sig från äldre brandlagstiftning genom att kommunernas olika administrativa natur, exempelvis indelning i städer och landsbygdskommuner, inte längre låg till grund för olika bestämmelser vilket det hade gjort i 1944 års brandlagstiftning. Det var befolknings- och bebyggelsetäthet, bebyggelsens art samt förekomsten av särskilt brandfarliga anläggningar som i första hand skulle ligga till grund för hur brandförsvaret skulle organiseras. Lokala olikheter kom i stället till uttryck i de lokala brandordningarna. I en brandordning fick man enbart ta med bestämmelser som reglerades i brandlagen och brandstadgan, inga andra författningar. I 1 § påpekades också särskilt att bestämmelser inte fick tas upp i brandordningen som ”*skulle lägga onödigt tvång på allmänheten eller eljest göres obefogad inskränkning i den enskildes frihet*”.

Den tidigare möjligheten att i en brandordning lägga detaljerade bestämmelser och brandskyddskrav för ägare och innehavare av byggnader och anläggningar var borta. Det ansågs inte längre finnas behov av detaljerade brandskyddskrav i brandordning eller liknande föreskrifter. För övrigt var det kommunala brandförsvarets uppgift med 1962 års brandlagstiftning i stort sett detsamma som tidigare, det vill säga att förebygga brand samt släcka brand och i samband därmed rädda liv och egendom.

Några viktiga detaljer i 1962 års brandlagstiftning som berör den förebyggande verksamheten och brandsyn är följande:

- Brandchefer och vice brandchefer kunde inte längre utses som kommunala förtroendemän utan skulle anställas som heltidsanställda eller deltidsanställda kommunala tjänstemän.
- Kompetenskrav infördes för samtliga befälstjänster.
- Brandsyneförfarandet förenklades. Brandsynenämnderna avskaffades och brandsyn kunde företrädesvis utföras som enmansbrandsyn av brandchefen eller av det brandbefäl som utsågs.
- Brandsyneförfarandet förändrades också genom att brandsyn endast skulle genomföras på sådana byggnader och anläggningar som utgjorde den största brandfaran. Kommunerna angav i brandordningen vilka objekttyper som skulle vara föremål för brandsynen samt fristerna för dessa enligt det allmänna råd som dåvarande statens brandinspektion lämnade.

Brandlagstiftningen 1974

Med 1974 års brandlag (1974:81) reglerades för första gången räddningstjänsten vid andra olyckor än bränder. De kommunala brandkårerna hade redan tidigare, ofta genom kommunala beslut, ingripit vid andra olyckor än bränder. I praktiken innebar denna förändrade lagstiftning ingen större skillnad. 1974 års brandlagstiftning kom att gälla fram till slutet av 1986. Bortsett från det nya begreppet räddningstjänst innebar 1974 års lagstiftning inte någon förändrad syn på brandskydd och brandsyneverksamheten.

Räddningstjänstlagstiftningen 1986

Räddningstjänstlagen (1986:1102) kom att medföra flera förändringar inom räddningstjänstområdet. En principiell förändring var att ansvaret för verksamheten flyttades från brandchefen till en specifik kommunal nämnd. Detta låg i linje med synsättet att tydliggöra kommunens ansvar och på så sätt öka de förtroendevaldas inflytande.

Inom det förebyggande området påtalades att kommunen också skulle främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet än sådan som var att hänföra till brandskyddsområdet. Kommunens uppgift att främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet fick inget större genomslag. Det var först med LSO, där för övrigt ordet ”*främja*” byttes ut mot ”*verka för*”, och de intentioner som framfördes i lagens förarbeten som denna uppgift uppmärksammades. Om LSO och intentionerna med lagen finns ytterligare kommenterarer i detta kapitel.

I propositionen (1985/86:170) framfördes att brandsyneverksamheten skulle bedrivas på samma sätt som tidigare. Även om räddningstjänstlagstiftningen bygger mycket på förarbetena till 1962-års brandlagstiftning genomfördes dock vissa förändringar, exempelvis:

- Kommunen fick rätt att ta ut avgift för brandsynen.
- Brandsyneförrättarna skulle utses av en kommunal nämnd.
- Kompetenskraven för brandsyneförrättarna preciserades med hänvisning till det nya utbildningssystem som infördes där Räddningsverket övertog ansvaret för genomförandet av utbildningen.
- För att få en mer enhetlig bedömning av de objekt där brandsyn skulle genomföras redovisades objektstyper i räddningstjänstförordningen (1986:1107). Vidare fick Räddningsverket bemyndigande att centralt fastställa brandsynefristerna.

Avsikten med LSO

Bestämmelserna i LSO syftar till att människors liv och hälsa samt egendom och miljö ska ha ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor oavsett var i landet man befinner sig (1 kap 1 §). När man prövar nivån på skyddet mot olyckor får man dock ta viss hänsyn till de lokala förhållandena. Av förarbetena till LSO framgår tydligt att det är den enskilde själv som har det primära ansvaret för att skydda sitt liv och sin egendom och att inte orsaka olyckor[4]. Detta innebär att det i första hand är den enskilde som ska vidta och bekosta åtgärder som syftar till att förhindra olyckor och begränsa konsekvenserna av de olyckor som inträffar.

Det allmänna, stat och kommun, har å andra sidan ett tydligt reglerat ansvar för uppgifter inom räddningstjänstområdet. En kommun ska exempelvis hålla en organisation som kan gripa in när den enskilde inte själv eller med anlitande av någon annan klarar av att bemästra en olyckssituation. Det ska ske när det framstår som rimligt att en kommun ska ansvara för de åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa en skada. En kommun har också tydligt reglerade uppgifter i den förebyggande verksamheten.[5]

4 Se prop. 2002/03:119, s. 50.

5 Texten under rubriken Avsikten med LSO bygger på vad som framkommer ur förarbetena till LSO, se prop. 2002/03:119 ”Reformerad räddningstjänstlagstiftning”.

Här sammanfattas kort några viktiga avsikter med LSO jämfört med tidigare lagstiftning.

Bättre förmåga i samhället att förebygga och hantera situationer som kan leda till räddningsinsatser

Enligt regeringen måste det bli färre som dör, färre som skadas och mindre som förstörs. Som exempel framförs i förarbetena till LSO att kommunerna bör ha ett bredare perspektiv i arbetet med skydd mot olyckor. Bland annat sägs att kommunerna ska verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder utan att andras ansvar inskränks.

Tydligare ansvarsförhållanden för enskilda

Exempelvis ska den enskilde i vissa fall lämna in en skriftlig redogörelse för brandskyddet till kommunen. Denna åtgärd är ett exempel på en ordning som bland annat syftar till att tydliggöra den enskildes ansvar för brandskyddet.

Minskad detaljreglering och övergång till målstyrning med lokal anpassning

I LSO finns ett antal nationella mål redovisade. Dessa mål ska sedan kompletteras med lokala verksamhetsmål som är anpassade till lokala förhållanden. I tidigare lagstiftning fanns exempelvis fastställda brandsynefrister om hur ofta brandsyn skulle genomföras på vissa typer av objekt. Den minskade detaljregleringen genomförs genom att det inte längre finns någon reglering kring när och var tillsyn ska genomföras. Planeringen av tillsynsverksamheten ska istället utgå från de behov som följer av lokala förhållanden.

Ökad tvärsektoriell samverkan och samordning

I LSO framgår exempelvis att kommunen i större utsträckning än tidigare ska ta initiativet till en samordning av olycksförebyggande och skadeförebyggande verksamhet i kommunen.

Mer av lärande och systematisk förbättring

Kommunerna ska undersöka och analysera de insatser som genomförts. Resultat från sådana undersökningar kan ha ett värde i planering av den förebyggande verksamheten och tillsynsverksamheten.

Den enskildes olika skyldigheter enligt LSO

Som ovan nämnts bygger lagstiftningen på att det är den enskilde som har det primära ansvaret för att skydda liv, egendom och miljö samt att inte orsaka olyckor. Nedan presenteras kortfattat de olika skyldigheter som LSO ställer på enskilda.

Varna och tillkalla hjälp

Den enskildes skyldighet att varna och tillkalla hjälp regleras i 2 kap. 1 § LSO. Skyldigheten innebär att den som upptäcker eller får kännedom om en brand eller om en olycka som innebär fara för någons liv eller allvarlig risk för någons hälsa eller för miljön ska varna dem som är i fara och vid behov tillkalla hjälp. Skyldigheten för den enskilde gäller om det är praktiskt möjligt. Denna skyldighet gäller för alla.

Hålla ett skäligt brandskydd

Den enskildes skyldighet att i byggnader och anläggningar se till att det finns ett brandskydd på en rimlig nivå återfinns i 2 kap. 2 § LSO som har följande lydelse:

> *”Ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar skall i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand.”*

För en ägare eller nyttjanderättshavare kan det vara svårt att på egen hand bedöma om brandskyddet håller en skälig nivå. En kommun har därför en skyldighet enligt 3 kap. 2 § LSO att genom rådgivning, information och på andra sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt LSO. I vissa fall kan även en kommun genom att ingripa med förelägganden och förbud se till att den enskilde får ett skäligt brandskydd.

Det kan konstateras att det är svårt att bedöma huruvida en byggnad eller anläggning har ett brandskydd som är skäligt. Detta gäller framför allt för den enskilde men i stort också för en tillsynsförrättare. Svårigheten ligger framförallt i själva skälighetsbegreppet som kan upplevas som oprecist. Vidare finns det en otydlighet i vilken omfattning faktorer som påverkar brandskyddet ska inverka på bedömningen. Den enskildes skyldigheter enligt 2 kap. 2 § LSO utvecklas vidare senare i detta kapitel.

Lämna en skriftlig redogörelse för brandskyddet

Som tidigare framförts utmönstrades brandsyneinstitutet och ersattes med en ny ordning, som bland annat innebar att ägare av byggnader eller anläggningar i särskilda fall ska lämna en skriftlig redogörelse för brandskyddet till kommunen. I propositionen[6] till LSO framförs att detta krav medför att den kommunala tillsynen kan göras mer behovsstyrd och att kommunernas resurser kan utnyttjas bättre.

Räddningsverket har meddelat föreskrifter om vilka objekt som omfattas av kravet på att lämna in en skriftlig redogörelse till kommunen (SRVFS 2003:10). Det finns även allmänna råd och kommentarer som beskriver vad den skriftliga redogörelsen bör innehålla (SRVFS 2004:4). Det är kommunen som meddelar föreskrifter om hur ofta den skriftliga redogörelsen ska lämnas in.

Från det allmänna rådet med kommentarer (SRVFS 2004:4) är följande värt att citera:

> *”Kommunen utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen om skydd mot olyckor och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Förutom att den skriftliga redogörelsen för brandskyddet tydliggör den enskildes eget ansvar för brandskyddet skall den också fungera som ett hjälpmedel för den kommunala tillsynen över efterlevnaden av de grundläggande kraven i 2 kap. 2 § LSO.*

6 Propositionen *Reformerad räddningstjänstlagstiftning 2002/03:119* s. 60.

Den skriftliga redogörelse som skall lämnas in till kommunen är inte samma sak som den dokumentation av brandskyddet som kan behöva upprättas inom ramen för en verksamhets systematiska brandskyddsarbete. Den skriftliga redogörelsen kan betraktas som en sammanfattande beskrivning av det systematiska brandskyddsarbetet."

Det finns anledning att ytterligare kommentera begreppen dokumentation och skriftlig redogörelse för brandskyddet. Begreppet dokumentation och den enskildes skyldigheter att lämna dokumentation som i olika utsträckning berör brandskydd finns inom områden som omfattas av andra författningar än LSO. Begreppet återkommer också flitigt i propositionen till LSO.

Bestämmelser om den enskildes skyldighet att lämna dokumentation finns bland annat i föreskrifter utfärdade av Arbetsmiljöverket[7] med stöd av arbetsmiljölagen (1977:1160) och av Räddningsverket[8] med stöd av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagstiftningen). Vidare krävs en brandskyddsdokumentation när en byggnad uppförs eller ändrats enligt föreskrifter som utfärdats av Boverket med stöd av Plan- och bygglagen (2010:900).

Beträffande begreppen dokumentation och skriftlig redogörelse enligt LSO kan följande förtydligande vara intressant. I propositionen "Reformerad räddningstjänstlagstiftning" (2002/03:119) återkommer begreppen dokumentation, dokumentationskrav, brandskyddsdokumentation och dokumentationsskyldighet. I propositionen och i LSO står endast "*i skriftlig form lämna en redogörelse över brandskyddet*". Detta uttryck har sedan i Räddningsverkets föreskrift och allmänna råd med kommentarer förenklats till "*skriftlig redogörelse*". Hela denna begreppsflora kan vara förvirrande och kan leda till felaktiga slutsatser och åtgärder i tillsynsverksamheten. I denna handbok används följande begrepp:

- *Brandskyddsdokumentation* är den dokumentation som ska upprättas då en byggnad uppförs eller ändras med mera enligt Boverkets byggregler, BFS 2011:6.
- *Dokumentation* av det systematiska brandskyddsarbetet (SBA) är den dokumentation den enskilde kan behöva upprätta och ha tillgänglig som ett stöd i sitt eget brandskyddsarbete. Observera att det inte finns någon direkt lagstadgad skyldighet att upprätta och dokumentera sitt systematiska brandskyddsarbete på det sätt som finns vad gäller skriftlig redogörelse för brandskyddet.

7 AFS 2005:19.
8 SRVFS 2005:2.

- *Skriftlig redogörelse* är den dokumentation över brandskyddet som den enskilde ska lämna in till kommunen. Den skriftliga redogörelsen och dess omfattning framgår av SRVFS 2004:4.

Farlig verksamhet

Anläggningar där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön medför särskilda krav. Ägaren eller den som bedriver verksamheten är skyldig att i skälig omfattning hålla och bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador.

Kravet framgår i 2 kap. 4 § LSO och gäller s.k. farliga verksamheter. Det är i detta sammanhang viktigt att tänka på att de skyldigheter som regleras i 2 kap 4 § inte tar sikte på åtgärder som krävs för att förebygga olyckor, utan åtgärder som behövs för att hindra eller begränsa skador av en olycka som trots olycksförebyggande åtgärder ändå inträffar. För dessa speciella verksamheter finns med andra ord en skyldighet att vidta sådana åtgärder och de ska ses som ett komplement till kommunens resurser för räddningstjänst. En grundläggande förutsättning för en ägare eller nyttjanderättshavare att vidta åtgärder är att riskerna vid verksamheten avviker från de risker kommunen normalt hanterar.

Om man upptäcker brister i det förebyggande arbetet vid tillsyn av en farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § LSO kan tillsynsmyndigheten vilja ålägga ägaren eller nyttjanderättshavaren att vidta vissa förebyggande åtgärder för att minska risken för att en allvarlig olycka uppstår. Då kan ett sådant föreläggande inte grunda sig på 2 kap. 4 § LSO. I första hand bör man undersöka om ett sådant föreläggande kan lämnas med stöd av 2 kap. 2 § LSO. I andra hand bör man samverka med andra myndigheter, exempelvis länsstyrelsen eller Arbetsmiljöverket, eller lämna information om bristerna till den myndighet som utövar tillsynen.

Betydelsen av några viktiga begrepp i 2 kap. 2 § LSO

Bestämmelsen i 2 kap. 2 § LSO är allmänt hållen och vilar på ett antal olika begrepp som utvecklas och kommenteras i detta avsnitt. Till exempel kan bestämmelsen endast användas för att ställa krav på byggnader eller andra anläggningar. Dessutom behandlas ansvarsfördelningen mellan ägare och nyttjanderättshavare.

Byggnad eller anläggning

Bestämmelsen innehåller inledningsvis någon form av avgränsning av tillämpningsområdet. Kravet på ett skäligt brandskydd kan bara ställas i byggnader eller anläggningar. Vad som är en byggnad eller anläggning enligt LSO har inget entydigt svar. I de allra flesta fall är det självklart men följande kommentarer kan ge vägledning:

- Det finns en definition av begreppet byggnad som är lämplig i detta sammanhang och vi finner den i 1 kap. 4 § PBL: ”En varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den.”
- En anläggning är någon typ av fast, stadigvarande konstruktion som tillhör den fastighet den ligger i. Exempel på anläggningar återfinns i en rad lagstiftningar. Vägar, broar, nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar med liftar, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, motorbanor, golfbanor, upplag, tunnlar, stängsel, fasta cisterner, murar och parkeringsplatser utomhus är alla exempel på anläggningar som definieras i lagstiftning och som därmed även bör betraktas som anläggningar i detta sammanhang.

> I ett rättsfall som rörde frågan om huruvida Stockholm Gas stadsgasnät är en farlig verksamhet i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 4 § LSO slog domstolen fast att ett stadsgasnät är att betrakta som en anläggning i enlighet med 2 kap. 2 § LSO[9].

En byggnad som är under uppförande kan betraktas som en byggnad i den här meningen redan innan den är färdigställd. Exakt när en byggnad övergår från att bara vara en blivande byggnad till en faktisk byggnad kan vara svårt att säga generellt. När de grundläggande delarna såsom grundkonstruktion, bärande stomme och takkonstruktion är färdiga bör dock rimligen byggnaden betraktas som en byggnad enligt 2 kap. 2 § LSO. Detta innebär således att tillsyn enligt LSO kan genomföras även om det inte finns något slutbesked (eller äldre motsvarighet) som gör gällande att byggherren uppfyllt sina åtaganden enligt kontrollplanen som ska finnas enligt PBL. På motsvarande sätt bör samma resonemang kunna appliceras på en anläggning under uppförande. Det bör emellertid påpekas att det under byggnadens eller anläggningens uppförande finns andra lagstiftningsområden varifrån krav på brandskydd kan riktas. Framför allt gäller detta inom arbetsmiljöområdet.

Om kommunen eller länsstyrelsen meddelat föreskrifter om förbud mot eldning utomhus och liknande förebyggande åtgärder

9 Se Högsta Förvaltningsdomstolens dom från den 15 april 2011 i mål nr 6797-09.

mot brand, enligt 2 kap. 7 § FSO, riktas kraven mot den som eldar eller liknande och kravet är inte bundet till byggnader och anläggningar. Observera att de krav tillsynsmyndigheten riktar gentemot den enskilde i så fall inte sker med stöd av bestämmelsen i 2 kap. 2 § LSO utan med stöd av den föreskrift som kommunen ler länsstyrelsen meddelat.

Ägare eller nyttjanderättshavare

Ansvarsfördelningen mellan den som äger en byggnad eller anläggning och den som eventuellt bedriver någon form av verksamhet i eller på den, är av intresse då krav på åtgärder ska riktas till den det berör. I 2 kap. 2 § LSO anges att ägare eller nyttjanderättshavare är ansvariga för att det finns ett skäligt brandskydd. Det är alltså inget delat solidariskt ansvar. Hur ska då tillsynsförrättaren veta till vem kraven ska ställas?

Grundprincipen är att krav på åtgärder ska riktas till den som har den faktiska rådigheten och rättsliga möjligheten att verkställa åtgärden. I praktiken innebär detta ofta att krav på åtgärder som berör den fysiska utformningen av byggnaden riktas till ägaren av fastigheten och att krav på åtgärder som berör verksamheten riktas till nyttjanderättshavaren. Till en byggnad räknas inte bara väggar, golv och tak utan även alla fasta tillbehör till exempel de elektriska installationerna, värmesystem, dörrstängare, sprinkleranläggning och fast brandlarm. Ansvarsfördelningen måste dock inte se ut på detta vis. Genom avtal och liknande kan ansvarsförhållandet mellan ägare och nyttjanderättshavare vara utformat på annat sätt och det är därför viktigt att tillsynsförrättaren tar reda på hur det förhåller sig i det aktuella fallet. En utgångspunkt här kan vara det systematiska brandskyddsarbete (SBA) som bedrivs i byggnaden och den ansvarsfördelning som tydliggjorts i det arbetet.

Om ägaren menar att man genom ett avtal gett nyttjanderättshavaren möjlighet att vidta de åtgärder i fastigheten som behövs för brandskyddet kan tillsynsmyndigheten, med stöd av första stycket i 5 kap. 2 § LSO, begära att parterna lämnar in de handlingar som de menar reglerar ansvarsfördelningen. Om man sedan kan konstatera att fastighetsägaren via avtalet gett nyttjanderättshavaren möjlighet att vidta de åtgärder som krävs för brandskyddet kan kommunen rikta sitt krav direkt till nyttjanderättshavaren eftersom denne då har faktisk och rättslig möjlighet att vidta åtgärderna. I ett sådant fall skulle man även kunna argumentera för att fastighetsägaren fortfarande har faktisk och rättslig möjlighet

att vidta åtgärderna, eftersom ägaren trots avtalet får anses ha rådighet över byggnaden. Tillsynsmyndigheten skulle då stå inför en situation där det kan vara möjligt att rikta kraven mot endera av parterna. Oavsett hur man som tillsynsmyndighet hanterar en sådan situation bör det av föreläggandet framgå hur man resonerat kring detta.

Ansvarsfördelningen mellan ägare och nyttjanderättshavare var föremål för diskussion inför införandet av LSO. Det fanns de som ville införa ett solidariskt ansvar för ägaren och nyttjanderättshavaren. Ett solidariskt ansvar hade medfört att nuvarande skrivning ”Ägare eller nyttjanderättshavare” hade ersatts av ”Ägare och nyttjanderättshavare”. Regeringen ansåg dock i propositionen[10] till LSO att ett solidariskt ansvar för brandskyddet skulle innebära problem både ur rättslig och ur praktisk synvinkel då nyttjanderättshavarens möjligheter att göra ingrepp i fastigheten är starkt begränsade. Det delade ansvaret består således.

Den enskildes skyldigheter enligt 2 kap. 2 § LSO

Nedan utvecklar och kommenterar vi de olika delarna som ingår i bestämmelsen i 2 kap. 2 § LSO. Det sista avsnittet i detta delkapitel knyter ihop vad som kan anses vara det samlade brandskyddet i en byggnad eller anläggning.

2 kap. 2 §.

”Ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar skall i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand.”

Utrustning för släckning av brand

Ägaren eller nyttjanderättshavaren ska hålla utrustning för släckning av brand enligt bestämmelsen i 2 kap. 2 § LSO. I förarbetena till 1962-års brandlag[11] anges att behovet av utrustning för släckning av brand ska bedömas bland annat utifrån räddningstjänstens möjligheter till ett snabbt ingripande och brandförloppets förmodade hastighet. Vikten av att släckredskapen förvaras så att de är lätt tillgängliga och finns på flera olika ställen i byggnaden nämns också.

Utrustning för livräddning vid brand eller annan olycka

Förutom utrustning för släckning av brand ska byggnaden eller anläggningen även förses med utrustning för livräddning. Syftet med utrustningen är att rädda den eller de som befinner sig i byggnaden eller på anläggningen. Detta gäller inte bara i händelse av brand utan även vid andra typer av olyckor, exempelvis drunkningsolyckor.

10 Propositionen Reformerad räddningstjänstlagstiftning 2002/03:119 s. 53.
11 Propositionen 1962:12 s. 141.

Utrustningen för livräddning i händelse av brand är kanske främst ämnad att göra dem som befinner sig inne i en byggnad eller anläggning uppmärksamma på att en brand utbrutit och sedan hjälpa dem att ta sig ut. Exempel på utrustning i detta sammanhang är olika typer av larmanordningar; brandvarnare, automatisk brandlarmanläggning och utrymningslarm.

Livräddningsutrustning som är tänkt att användas i samband med drunkningsolyckor är ett exempel på utrustning för andra olyckor än bränder där man kan ställa krav på utrustningen. Det kan röra sig om livbojar, kastlinor, livbåtar, stegar och hakar samt annan utrustning som kan hjälpa en nödställd i vattnet. Även andra olyckor än drunkning skulle kunna föranleda att krav ställs på livräddningsutrustning i en byggnad eller anläggning.[12] Det kan till exempel vara utrustning för att fira ner nödställda i en liftanläggning eller andningsskydd för att kunna skydda sig i händelse av en kemolycka.

I övrigt vidta de åtgärder som behövs

Det sista stycket i bestämmelsen lyder ”att i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att hindra eller begränsa skador till följd av brand”. Såsom denna del av bestämmelsen är formulerad och utformad kan den betraktas som huvudregeln i paragrafen eftersom den syftar till att de åtgärder som behövs för att åstadkomma ett skäligt brandskydd också ska vidtas. Åtgärderna kan vara både av organisatoriskt slag och av mer byggnadsteknisk natur. Exempel på brandskydds-

12 Propositionen Reformerad räddningstjänstlagstiftning 2002/03:119 s. 52.

åtgärder av organisatoriskt slag är brandskyddsutbildning av personal och rutiner för kontroll av det byggnadstekniska brandskyddet. Även byggnadstekniskt brandskydd såsom brandsektionering, brandgasventilation och ytskikt, är exempel på åtgärder. En majoritet av de åtgärder som erfarenhetsmässigt krävs i samband med tillsyn kan kopplas till detta stycke i bestämmelsen. Vissa typer av krav kan anses rymmas inom flera delar av bestämmelsen.

Brandskyddet i en byggnad eller anläggning

Brandskyddet i en byggnad eller anläggning är resultatet eller summan av de åtgärder och aktiviteter som vidtagits i syfte att skydda byggnaden och de som vistas i den. Brandskyddet kan verka förebyggande genom att sannolikheten för brands uppkomst minskas eller begränsande i den meningen att skador till följd av brand minimeras. De åtgärder och aktiviteter som utgör brandskyddet brukar normalt delas in i två kategorier, byggnadstekniskt brandskydd och organisatoriskt brandskydd.

Med byggnadstekniskt brandskydd avses sådana åtgärder i byggnadens utformning som syftar till att skydda mot och vid brand. Exempel är brandcellsindelning, automatiska släcksystem, brandlarm, utrymningslarm, brandvarnare, utrymningsskyltar, utrymningsvägar och släckutrustning.

Med organisatoriskt brandskydd avses alla de övriga brandskyddsåtgärder som verksamheten har utöver det byggnadstekniska brandskyddet i byggnaden eller anläggningen. Ofta är det organisatoriska brandskyddet knutet till de personer som vistas mer än tillfälligt i byggnaden eller anläggningen och deras agerande. Det kan till exempel röra sig om personal eller anställda som har till uppgift att verka förebyggande mot bränder och som i händelse av brand ska genomföra en första släckinsats eller se till att byggnaden eller anläggningen utryms. Räddningsverket har lämnat allmänna råd om systematiskt brandskyddsarbete (SRVFS 2004:3) för att förtydliga och konkretisera den enskildes skyldigheter enligt 2 kap. 2 § LSO. Exempel på de ingående delarna i ett SBA är:

- ansvarsfördelning mellan ägare och nyttjanderättshavare
- samordnare av brandskyddet[13] och brandskyddsorganisation
- rutiner och kontroll av det byggnadstekniska brandskyddet
- dokumentation av det systematiska brandskyddsarbetet.

13 Med samordnare av brandskyddet avses den som till vardags benämns som ”brandskyddsansvarig”.

Det som styr behovet av systematik eller egenkontroll med avseende på brandskyddet är bland annat brandskyddets komplexitet. Om brandskyddet är komplext med omfattande brandskyddsinstallationer (till exempel sprinkleranläggning, automatiskt brandlarm, brandgas ventilation) som kräver underhåll och kontroll eller byggnader där brandskyddet projekterats genom analytisk dimensionering talar detta för att behovet av ett systematiskt brandskyddsarbete är stort. Detsamma gäller om brandskyddet helt eller delvis är beroende av ett antal personers agerande om det börjar brinna. Exempel på sådana verksamheter är sjukhus, låsta anstalter och hotell.

Även verksamhetens art kan göra att det behövs någon form av dokumenterad systematik kring arbetet med brandskyddet även om brandskyddet i sig inte är särskilt komplext. Det kan till exempel röra sig om verksamheter där risken för att det börjar brinna är särskilt stor eller där konsekvenserna av en brand kan bli särskilt omfattande. Exempel är skolor, hotell och olika typer av vårdanläggningar.

Det är viktigt att framhålla att det byggnadstekniska brandskyddet och det organisatoriska brandskyddet inte är två isolerade företeelser som existerar oberoende av varandra. Det är snarare så att den ena delen ofta är en förutsättning för att den andra delen ska kunna fungera så som det är tänkt. Vilken nytta gör till exempel en välservad handbrandsläckare om ingen vet hur man använder den?

Skäligt brandskydd – omständigheter som påverkar bedömningen

Såsom bestämmelsen i 2 kap. 2 § LSO är utformad avgränsar den till viss del vilka krav på åtgärder som kan riktas gentemot den enskilde. Omfattningen eller nivån på de eventuella krav som riktas mot den enskilde begränsas av bestämmelsens krav på att åtgärden ska vara i skälig omfattning. Den enskilde kan bara åläggas att vidta åtgärder som är skäliga. Vilka åtgärder som är skäliga är inte helt självklart och det finns en rad faktorer och omständigheter att ta hänsyn till vid en sådan bedömning. Här följer en redogörelse för några av de faktorer som måste hanteras vid bedömningen av om brandskyddet är skäligt.

Skälighet i lagstiftningens förarbeten

Innebörden av bestämmelserna i en lagstiftning förtydligas i viss utsträckning i förarbetena till lagen. Där ges en mer ingående väg-

Följande vägledande text om skäligheten i 1962-års förarbeten har fortfarande ett värde:

- De åtgärder som krävs vid brandsyn eller tillsyn ska vara skäliga ur ekonomisk synvinkel, det vill säga de förväntade effekterna av åtgärderna ska överstiga kostnaderna.
- Eventuella begränsade ekonomiska resurser hos den som blir föremål för krav på åtgärder ska inte föranleda eftergifter i kraven. Brist på pengar är med andra ord inte en ursäkt för att ha ett dåligt brandskydd.
- Det går normalt inte att ställa krav på åtgärder som går utöver de som byggreglerna gav uttryck för när byggnaden uppfördes eller ändrades. Ska ytterligare krav ställas krävs att det föreligger särskilda omständigheter.

ledning till hur en viss bestämmelse ska tolkas och hanteras. Lagstiftaren ger där uttryck för önskemål och avsikter som inte ryms i lagtexten. Den nuvarande lydelsen av 2 kap. 2 § LSO är i stort sett oförändrad sedan 1962 års brandlag. I den lagens förarbeten utvecklas bland annat vad som anses som skäligt brandskydd. I förarbetena till 1974 och 1986 års lagstiftningar hänvisas bland annat till den texten.

Brandskydd vid byggnaders och anläggningars uppförande

I förarbetena till 1962 års brandlag anges att frågan om vilket brandskydd som kan anses vara i skälig omfattning är intimt förknippat med det brandskydd som byggnaden eller anläggningen hade vid uppförandet.[14]

När en byggnad eller en anläggning uppförts i enlighet med de bestämmelser som gällde vid uppförandet, utgår och förväntar sig en ägare eller nyttjanderättshavare att det brandskydd som finns anses vara godtagbart brandskydd och att detta inte behöver ändras. Skälet till detta är att det måste finnas någon form av förutsägbarhet och rättssäkerhet för den som uppför en byggnad eller anläggning. Detta förutsätter att byggnaden faktiskt uppfördes och utrustades med det brandskydd som krävdes i de då gällande byggreglerna.

Det är emellertid inte helt ovanligt att man i samband med tillsyn enligt LSO upptäcker att de byggregler som gällde när byggnaden uppfördes inte följts. Det kan handla om olika grader av avvikelser

14 Propositionen 1962:12 s. 143.

Det är byggnadsnämnden som har tillsynsansvaret när det gäller PBL och föreskrifter kopplat till PBL. Det ställs i PBL också krav på att byggnader ska underhållas och att dess brandskydd ska upprätthållas under en rimlig livslängd. I den mån man som tillsynsförrättare finner anledning att tro att så inte skett bör man också samråda med byggnadsnämnden om detta.

och det är också möjligt att man kan konstatera att något slutbevis (numera slutbesked) inte utfärdats. Det är inte heller ovanligt att man upptäcker att verksamheten har ändrats på ett sådant sätt att ändringen är bygglovpliktig, men att något bygglov inte sökts[15]. I dessa fall behöver man som tillsynsförrättare samråda med byggnadsnämnden. I de flesta fall är det då lämpligt att byggnadsnämnden får avgöra i vilken utsträckning byggnaden ska få användas innan bristerna avhjälpts. Det är byggnadsnämnden som har tillsynsansvaret när det gäller PBL och föreskrifter kopplat till PBL. PBL innehåller dock en preskriptionsregel som innebär att nämnden är förhindrad att ingripa i de fall det förflutit mer än 10 år sedan överträdelsen begicks[16]. Om det gått mer än 10 år sedan byggnaden uppfördes eller togs i anspråk för ett väsentligt annat ändamål kan man därför inte kräva rättelse med stöd av PBL.

Det ställs i PBL också krav på att byggnader ska underhållas och att dess brandskydd ska upprätthållas under en rimlig livslängd. I den mån man som tillsynsförrättare finner anledning att tro att så inte skett bör man också samråda med byggnadsnämnden om detta. Även om den här typen av fall i första hand bör behandlas med stöd av PBL så är det i många fall fullt möjligt att använda LSO. Inte heller avsaknaden av slutbesked (tidigare slutbevis) utgör något hinder för att LSO kan tillämpas.

Om man i samband med tillsyn enligt LSO konstaterar att man behöver ställa omfattande och långtgående byggnadstekniska krav på brandskyddet är det lämpligt att samråda med byggnadsnämnden även om detta. I vissa fall kan det vara så att åtgärden är så pass omfattande att det kan behövas bygglov. Då är det viktigt att man som tillsynsförrättare stämmer av att det är möjligt att få det för den tilltänkta åtgärden. I andra fall kan kravet med stöd av LSO på att en befintlig byggnad ska byggas om eller ändras innebära att ändringen även utlöser andra krav på övriga tekniska egenskaper i byggnaden, enligt bygglagstiftningen. En åtgärd som till synes endast är avsedd att förbättra byggnadens brandskydd kan då föra med sig ytterligare kostnader för att uppfylla krav på exempelvis tillgänglighet och energihushållning. Detta måste beaktas i skälighetsbedömningen eftersom den totala kostnaden för de krävda åtgärderna kan bli mycket hög och därmed inte rimlig att kräva. Om en sådan situation skulle uppstå är det naturligtvis viktigt att fundera på vilka åtgärder som ändå skulle kunna vara

15 Enligt 9 kap. 2 § tredje punkten a PBL krävs bygglov om man ändrar en byggnad på annat sätt än genom tillbyggnad så att byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligt annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för.

16 11 kap. 20 § PBL.

skäliga att kräva. Kanske kan man inte ställa alla de krav som man anser är nödvändiga men ändå få till stånd ett förbättrat brandskydd. En sådan avvägning ska självklart alltid göras i samband med en skälighetsbedömning.

Särskilda omständigheter

Som vi nämnt ovan ska en byggnad som uppförts enligt de byggregler som gällde vid uppförandet normalt inte behöva byggas om eller till i någon väsentlig mening efter tillsyn. Däremot kan det i vissa fall finnas särskilda omständigheter som gör att det är skäligt att det krävs en högre brandskyddsnivå än den byggnaden uppfördes med.

Vad som kan anses utgöra *särskilda omständigheter* varken utvecklas eller exemplifieras i förarbetena. Genom rättsfall kan man dock få viss vägledning om vad särskilda omständigheter kan innebära. I texten som följer ger vi exempel på särskilda omständigheter som kan åberopas när det kan finnas skäl att kräva mer eller mindre långtgående åtgärder utöver kraven i då gällande bygglagstiftning.

Om nivån på brandskyddet är väsentligt lägre än de krav som ställs vid nybyggnation och därmed kraftigt skiljer sig från vad medborgarna förväntar sig kan detta utgöra en särskild omständighet. Detta blir i synnerhet aktuellt om byggnaden är gammal. En fastighetsägare har ett generellt ansvar att underhålla sin byggnad och se till att den håller en viss standard som i någon mening går i takt med sin samtid och det som brukarna förväntar sig. Detta gäller även brandskyddet.

Ett annat exempel på en särskild omständighet är teknikutveckling. Den kan exempelvis ha lett till att en viss brandskyddsåtgärd blivit avsevärt billigare än den var då byggnaden uppfördes. Om åtgärden dessutom har stor effekt bör detta återspegla sig i hur man ser på skäligheten. Ett exempel på det är brandvarnare som för 30–40 år sedan var relativt dyra att installera medan dagens produkter bara kostar en hundralapp. Det är också möjligt att ny kunskap visar att befintliga brandskyddsåtgärder har stora brister, vilket kan motivera att man nu ställer högre krav på brandskyddet än vad som ställdes i samband med senaste bygglovet.

Där risk finns att personsäkerheten äventyras kan långtgående skyddsåtgärder vara motiverade och skäliga utan att dessa åtgärder kommer att betraktas som alltför kostsamma. För en byggnad gäller exempelvis att de personer som befinner sig i huset kan utrymma eller på annat sätt kan sätta sig i säkerhet i en annan lokal i väntan

Exempel på särskilda omständigheter

- Nivån på brandskyddet skiljer sig avsevärt från den nivå som föreskrivs vid nybyggnation idag.
- Teknisk utveckling har möjliggjort andra typer av lösningar till en lägre kostnad.
- Brandskyddet är inte anpassat efter nuvarande verksamhet på grund av förändringar av verksamheten.
- Byggnaden eller anläggningen har så stora brister i brandskyddet att det äventyrar personsäkerheten.

på utrymning till det fria om det börjar brinna. Om det inte är möjligt att nå så hög personsäkerhet kan det finnas skäl att begränsa eller ändra verksamheten. Det kan också finnas skäl att i sådana fall ställa särskilda krav på förmåga i form av till exempel övning och utbildning hos den organisation som ansvarar för verksamheten.

Ju mer långtgående krav en tillsynsförrättare ställer desto mer ökar kravet på att man kan åberopa en eller flera särskilda omständigheter. Kravet på särskilda omständigheter ska även ställas i relation till bristen i brandskyddet. Om de krav som tillsynsförrättaren avser att ställa är betydligt mer långtgående än de krav som fanns i byggreglerna när byggnaden uppfördes eller ändrades ställs det särskilt stora krav på de särskilda omständigheter som åberopas. Om kraven å andra sidan endast i begränsad omfattning går utöver det som krävdes i då gällande byggregler är kraven på de särskilda omständigheterna inte lika stora. Men de måste likväl åberopas och redovisas. Till detta ska även omfattningen på bristen vägas in. Vid omfattande brister i brandskyddet som exempelvis innebär stor eller till och med överhängande fara för människors liv och hälsa ställs rimligtvis inte lika stora krav på de särskilda omständigheterna även om åtgärderna är långtgående i relation till då gällande byggregler.

Allmänna råd om brandskydd

Varken i LSO, förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor, FSO eller i förarbeten till lagstiftningen ges någon specifik vägledning eller några riktlinjer kring vad som är en rimlig och skälig brandskyddsnivå förutom det allmänna förhållningssätt till skälighetsprincipen som återfinns där. MSB har inte bemyndigande att meddela bindande föreskrifter om brandskyddet i en byggnad eller

anläggning och följaktligen finns det inte heller några sådana föreskrifter inom området. MSB (tidigare Räddningsverket) har dock meddelat allmänna råd och kommentarer för olika verksamheter och funktioner. För närvarande finns följande allmänna råd som berör brandskydd i byggnader eller anläggningar:

- Brandskydd i hotell, pensionat, vandrarhem och liknande anläggningar (SRVFS 2008:3).
- Brandvarnare i bostäder (SRVFS 2007:1).
- Brandskydd i gästhamnar (SRVFS 2006:3).
- Brandskydd vid campinganläggningar (SRVFS 2004:12).
- Skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2004:4).
- Systematiskt brandskyddsarbete (SRVFS 2004:3).

Ett allmänt råd som inte rör brandskydd men som ändå har betydelse för den tillsyn som utövas över 2 kap. 2 § LSO är:

- Utrustning för vattenlivräddning vid hamnar, kajer, badplatser och liknande vattennära anläggningar (SRVFS 2007:5).

Allmänna råd är en generell rekommendation om tillämpningen av en författning, som anger hur något kan eller bör utföras. Följs det allmänna rådet är det ett tungt vägande skäl att myndigheten ska acceptera utförandet. Myndigheten kan dock inte kräva ett utförande enligt rådet om uppgiften kan lösas på annat sätt med samma skyddsnivå.

Annan lagstiftning som påverkar brandskyddet

Boverkets byggregler eller motsvarande äldre byggregler som kan vara relevanta är nog den författning utöver LSO som främst kan påverka bedömningen av vilken brandskyddsnivå som är skälig i en byggnad eller anläggning. Vid ändringar av en byggnad finns i PBL också bestämmelser om varsamhet och förbud mot förvanskning. Detta kan vara bestämmelser som spelar in till exempel om en byggnad är särskilt gammal och kanske kulturhistoriskt värdefull. Lagen (1988:950) om kulturminnen innehåller bestämmelser om fornminnen, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen. Det finns särskilda kapitel om byggnadsminnen (3 kap.) och kyrkliga kulturminnen (4 kap.) som reglerar hur kulturbyggnader och kyrkor ska vårdas och bevaras. Länsstyrelsen har tillsynen över kulturminnesvården i landet och ska därför alltid kontaktas om ett påpekande i ett föreläggande föranleder ändringar i ett byggnadsminne eller i en

Andra lagstiftningar att beakta:

- *Lag om kulturminnen*
- *Arbetsmiljölagen*
- *Ordningslagen*
- *Lag om hotell- och pensionatrörelse*
- *Lag om brandfarliga och explosiva varor*

samt Boverkets byggregler.

kyrka byggd före 1940. Räddningsverket gav tillsammans med Riksantikvarieämbetet 1997 ut handboken *Brandskydd i kulturbyggnader*.

Även andra regler kan behöva beaktas och ge en viss vägledning kring huruvida vissa brandskyddsåtgärder ska betraktas som skäliga.

Arbetsmiljöreglerna bygger på grundläggande avvägningar som liknar dem i LSO och även genom arbetsmiljölagen ställs krav på säkerheten i byggnader och anläggningar. Därför kan reglerna om arbetsmiljö ge viss vägledning för vilka brandskyddsåtgärder som kan krävas. De föreskrifter som främst berör tillsynen över brandskyddet är föreskrifterna om:

- Systematiskt arbetsmiljöarbete – AFS 2001:01 med ändringsföreskrifterna 2003:04 och 2008:15.
- Skyltar och signaler – AFS 2008:13.
- Arbetsplatsens utformning – AFS 2009:2.

Ordningslagen innehåller särskilda föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt föreskrifter om allmän ordning och säkerhet i övrigt. Allmän sammankomst kan exempelvis vara religiösa möten, demonstrationer, föreläsningar, framförande av konstnärliga verk och cirkusföreställningar. Offentliga tillställningar kan exempelvis vara tävlingar och uppvisningar i sport och idrott, marknader och tivolinnöjen, festtåg, mässor och danstillställningar. Polisen kan med stöd av ordningslagen utrymma eller upplösa sådana tillställningar. Polisens möjligheter att

agera utifrån ordningslagen beskrivs också i kapitel 7, under rubriken ”Att tvångsmässigt verkställa ett beslut”. Det finns en särskild bestämmelse om säkerheten för samlingstält, den står i 2 kap. 12 § ordningslagen. Paragrafen innebär i korthet att samlingstält för fler än 150 personer ska vara testade och godkända för att få användas och för att eventuella tillstånd enligt ordningslagen ska kunna ges. Till denna paragraf finns en förordning om besiktning av samlingstält (1993:1633) som ger MSB mandat att föreskriva specifika krav för besiktning av samlingstält. Detta har också skett i form av en föreskrift (SRVFS 1995:1) och allmänna råd om krav på samlingstält. Besiktning av tillfälliga samlingstält görs därmed med stöd i ordningslagen. Kravställande med hänvisning till 2 kap. 2 § LSO låter sig inte göras eftersom paragrafen enbart omfattar byggnader och anläggningar. Kommunen kan däremot med sin sakkompetens bistå polisen i bedömningen av brandsäkerheten i tältet.

Enligt lag (1966:742) om hotell- och pensionatrörelse är verksamheter med minst nio gäster eller som omfattar minst fem gästrum skyldiga att ha tillstånd av polismyndigheten. Det ska dock understrykas att all verksamhet som innebär att tillfälliga bostäder hyrs ut omfattas av lagen om hotell- och pensionatrörelse. Polismyndigheten ska föra register över hotell- och pensionatrörelser som erhållit tillstånd. Samma lag anger även att hotell- eller pensionatsrörelse ska drivas så att den inte föranleder fara för allmän ordning och säkerhet. Bland annat ska den elektriska anläggningen på hotell- eller pensionatsrörelser med tillstånd årligen kontrolleras och skriftligen verifieras. Eventuella brister som framkommit vid el-besiktningen ska snarast avhjälpas. Även krav på tydlig varselmarkering av utrymningsvägar finns angivet i denna lag. Markeringen ska vara lätt synlig från dörren till varje gästrum.

Lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) gäller för hantering, överföring och import av brandfarliga och explosiva varor. Tillsyn enligt LSO och tillsyn enligt LBE kan utföras samtidigt på en byggnad eller anläggning men det är viktigt att komma ihåg att lagstiftningarna skiljer sig åt i den meningen att det skälighetsbegrepp som finns i LSO inte återfinns i LBE där kraven på en betryggande hantering istället är reglerat och förtydligat i en rad föreskrifter. Vid eventuella förelägganden och förbud är det viktigt att dessa utfärdas med stöd av rätt bestämmelse inom respektive lagstiftningsområde. Vid tillsynsverksamheten är det 2 kap. 2§ LSO som är vägledande om eventuella krav på åtgärder berör brandskyddet i byggnaden eller anläggningen.

Prejudicerande domar

Som vägledning i fråga om vad som kan anses vara sådana särskilda omständigheter som ger möjlighet att ställa högre krav än vad som gällde vid bygglovet finns två intressanta domar som behandlats av Regeringsrätten. Dessa domar är prejudicerande och ska ses som praxis:

- Föreläggande om brandventilation i en magasinsbyggnad (RÅ 1982 2:5).
- Förelägganden om ett bättre brandskydd i en relativt nyuppförd skolbyggnad (RÅ 1972 C 229).

Beträffande magasinsbyggnaden så rör det sig om en byggnad som uppförts enligt lämnat bygglov. Brandchefen hade getts tillfälle att lämna synpunkter innan bygglovet beviljades men dessa synpunkter togs inte med i beslutet. Brandchefen lämnade då ett föreläggande, som i stort överensstämde med tidigare lämnade synpunkter till byggnadsnämnden i samband med bygglovprocessen. Förläggandet avsåg bland annat att byggnaden skulle kompletteras med brandventilation. Ärendet överklagades till Regeringsrätten som fann att tidigare bygglovsprövning inte var hinder för ett föreläggande om ett bättre brandskydd i byggnaden.

Även en skolbyggnad uppfördes enligt lämnat byggnadslov. Det föreläggande som lämnades år 1969 avsåg åtgärder att förbättra utrymningsvägarna. Bland annat ställdes krav på att ett centralt kapprum skulle avskiljas från korridorer som fungerade som utrymningsvägar. Regeringsrätten redovisade i sin dom att trots att brandskyddsfrågor prövats i ett bygglovsärende år 1965 fanns inget hinder mot att ålägga kommunen att vidta åtgärder enligt ett föreläggande. Det ska i detta sammanhang påpekas att det under perioden 1965 till 1969 inträffade flera allvarliga bränder där flera skolelever omkom. De erfarenheter som kunde dras av skolbränderna kan ses som nyvunnen kunskap. Denna kunskap innebar att landets skolbyggnader fick ett betydligt bättre brandskydd.

Utöver dessa två domar finns inga fler domar från Regeringsrätten som kan vara vägledande vid en bedömning av skäligt brandskydd i en byggnad eller anläggning. Däremot finns domar från länsrätter, förvaltningsrätter och kammarrätter som kan ge information om hur skäligt brandskydd bedömts för vissa specifika byggnader och även vad som ansetts vara särskilda omständigheter. En rättsfallssamling finns publicerad på MSB:s webbplats med namnet ”I skälig omfattning – ett urval av överklagade tillsynsärenden om brandskydd”.

INSTUDERINGSFRÅGOR

Enskild genomgång

1. Vilka är de viktigaste avsikterna med LSO jämfört med tidigare lagstiftning?
2. Vilka är den enskildes skyldigheter enligt 2 kap. 2 §?
3. På vilket sätt ska en kommun underlätta för den enskilde att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt LSO? Var i LSO regleras detta?
4. Vilka skillnader finns mellan brandskyddsdokumentation enligt BBR och skriftlig redogörelse enligt LSO?
5. Vilka typer av åtgärder avser skyldigheterna för den enskilde vid farliga verksamheter enlig 2 kap. 4 §?
6. Vid tillsyn och bedömning av om brandskyddet är skäligt är begreppet särskilda omständigheter viktigt. Vad avses? Ge exempel!

Brandinspektør
Henrik Kindberg

KAPITEL 5

Tillsyn och tillsynsförrättaren

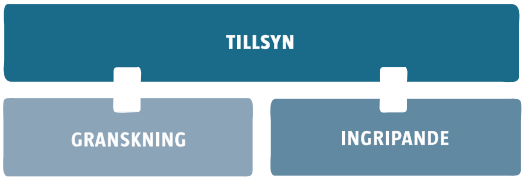
I detta kapitel behandlar vi frågor som berör begreppet tillsyn, kommunen som tillsynsmyndighet, om tillsynsförrättaren och om kompetens. I avsnittet om begreppet tillsyn lämnas sypunkter på hur begreppet definieras. I avsnittet om kommunen som tillsynsmyndighet berörs kort något om en kommuns olika roller där rollen som myndighet utvecklas. Avsnittet om tillsynsförrättaren handlar om vad som gäller för en person som företräder en tillsynsmyndighet. Kapitel avslutas med en redovisning av de krav som bör ställas på en tillsynsförrättare vad gäller kunskap och erfarenhet.

Begreppet tillsyn

Tillsyn är ett vanligt förekommande begrepp i svenska författningar. Någon definition av vad som menas med tillsyn finns emellertid inte i någon lag. Regeringen har i skrivelse 2009/2010:79 uttalat att en definition av tillsyn bör anpassas till respektive sektorsområde. Några gemensamma grunder för sådana definitioner bör dock finnas. Begreppet tillsyn bör enligt regeringen främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Vid behov kan sådan tillsyn leda till beslut om åtgärder som syftar till att få till stånd rättelse av den objektsansvarige.[17]

17 Skr. 2009/2010:79, s. 16.

Enligt den statliga Tillsynsutredningen är kärnan i all tillsyn ”granskning som genomförs med stöd av lag och (vanligen) en möjlighet för tillsynsmyndigheten att besluta om någon form av ingripande”.[18] Granskning innebär att ett tillsynsorgan övervakar tillsynsobjekt inom sitt tillsynsområde genom återkommande inspektioner hos objektet eller i andra former, till exempel genom granskning av ingivna handlingar. Granskningen kan även ske indirekt genom att tillsynsorganet granskar den objektsansvariges egna kontrollsystem. Ingripanden avser åtgärder som vidtas mot en upptäckt felaktighet.



De rättsliga förutsättningarna för tillsynen bestäms i form av lagar och andra föreskrifter. Tillsyn tillämpas i första hand i situationer där riksdagen och regeringen genom lagstiftning har gett uttryck för en utfästelse att vissa särskilda villkor eller förhållanden ska råda i ett tillsynsobjekts relation till en enskild medborgare eller grupp av medborgare. Med denna utgångspunkt kan tillsyn ses som ett förvaltningspolitiskt instrument[19], det vill säga ett medel som statsmakterna använder för att påverka organisationers och enskilda personers handlande.

Tillsynen utmärks genom att dess grunder anges i lag. I respektive ”tillsynslag” fastställs vad som ska vara föremål för tillsynen, vad som ska granskas i tillsynen, vilken myndighet som ska utöva tillsynen och vilka befogenheter som tillsynsmyndigheten har i sitt tillsynsarbete. Lagen kompletteras vanligtvis genom regeringens förordningar och föreskrifter som utges av olika myndigheter. Olika former av allmänna råd utfärdade av myndigheter är dock inte bindande normer vare sig för myndigheterna eller enskilda. Allmänna råd fyller emellertid en viktig funktion när det gäller att ge vägledning i bedömningen av om ett tillsynsobjekt uppfyller de krav som ställs i författningen. Särskilt när det är fråga om skäligheetsbedömningar kan de allmänna råden ge värdefulla anvisningar till tillsynsmyndigheter.

Förutom granskande har tillsynen också en annan funktion, nämligen förebyggande eller främjande. Eftersom syftet med till-

18 SOU 2004:100, s. 50.
19 SOU 2002:14, s. 11.

synen är att reglerna inom den tillsynspliktiga verksamheten ska följas har tillsynen också en förebyggande effekt och stärker tillsynsobjektens vilja att följa reglerna.

Tillsynen fyller alltså en viktig roll i samhället. Den fungerar som en garant för medborgare att de villkor som lagstiftningen ställer på tillsynsobjekt också uppfylls. En effektiv tillsyn är också kopplad till den legalitets- och likhetsprincip som är fastställd i regeringsformen (RF). På detta sätt är tillsynen främjande eftersom den ökar medborgarnas benägenhet att följa lagstiftningen.

En kommuns uppgifter

En kommun svarar enligt LSO för ett antal uppgifter som berör kommunens medborgare. I detta avsnitt beskrivs bland annat en kommuns olika roller. Vidare finns en närmare redovisning om kommunen som tillsynsmyndighet samt vilka bestämmelser i LSO som reglerar kommunens skyldigheter att genomföra tillsyn.

En kommuns olika roller

En kommun har olika roller vid tillämpningen av LSO. Det är viktigt att känna till detta för att kunna hantera tillsynsuppgifterna på ett korrekt och ändamålsenligt sätt samtidigt som kommunens förebyggande arbete blir så effektivt som möjligt. Här beskrivs kortfattat de olika rollerna.

Förebyggande verksamhet

En kommun har ett generellt ansvar att skydda människors liv, hälsa samt egendom och miljö, enligt 3 kap. 1 § LSO. Detta innebär att en kommun ska se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder. En kommun ska också verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder utan att andras ansvar inskränks.

Rådgivning och information

En kommun ska underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt LSO. Detta kan ske genom rådgivning, information eller på något annat sätt.

Rengöring (sotning) och brandskyddskontroll

En kommun ska i brandförebyggande syfte ansvara för att rengöring (sotning) sker av fasta förbränningsanordningar. Denna uppgift utvecklas i 3 kap. 4 § LSO. I detta sammanhang kan nämnas att en kommun också har skyldighet att utöva så kallad brandskyddskontroll. De krav som kommunen riktar mot en verksamhetsutö-

vare ställs med stöd av 2 kap. 2 § LSO. Kommunens tillsynsmandat finns i 5 kap. 1 § LSO. Kommunen får enligt 3 kap. 6 § LSO ge mandat till den som utför brandskyddskontroller att meddela föreläggande och förbud i enlighet med 5 kap. 2 § LSO även om personen inte är anställd av kommunen. Observera att detta mandat enbart omfattar frågor som rör själva brandskyddskontrollen. Detta innebär att övriga krav som kan ställas på den enskilde med stöd av 2 kap. 2 § LSO inte får meddelas med stöd av ett sådant mandat. Även om kommunen väljer att lägga ut sotning och brandskyddskontroller på entreprenad är det kommunen som ansvarar för att följa upp att verksamheten bedrivs på ett korrekt och ändamålsenligt sätt.

Räddningstjänst

En kommun ansvarar för räddningstjänst inom kommunen, det framgår av 3 kap. 7 § LSO. Men en kommun ska endast svara för räddningstjänst om det är motiverat med hänsyn till ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt enligt 1 kap. 2 § samma lag.

Ägare och nyttjanderättshavare

En kommun kan vara både ägare och nyttjanderättshavare och har då skyldigheter som regleras i andra kapitlet i LSO. Exempelvis äger alla kommuner byggnader eller hyr lokaler för verksamhet. En kommun har i sådana situationer samma skyldigheter som en enskild.

Tillsynsmyndighet
Tillsyn regleras i 5 kap. 1 § LSO där det framgår att varje kommun lokalt ska kontrollera att LSO efterlevs inom kommunens område. I första hand utövas tillsyn över den enskilde och de skyldigheter som redovisas i andra kapitlet.

En kommun utövar tillsyn i första hand över uppgifter som den enskilde har enligt 2 kap. 2–4 §§. Vid denna tillsyn har kommunen rätt att få tillträde till byggnader och anläggningar, att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen och att meddela de förelägganden och förbud som behövs. Alla dessa frågor regleras i 5 kap. 2 §. Där återfinns även möjligheten för kommunen att förena sina beslut med vite och att vidta åtgärder på den försumliges bekostnad. Utöver tillsynen enligt 2 kap. 2–4 §§ ska en kommun i brandförebyggande syfte utöva kontroll (brandskyddskontroll) över fasta förbränningsanordningar och imkanaler i restauranger, storkök och liknande anordningar enligt 3 kap. 4 §.

En kommun får enligt 5 kap. 4 § LSO föreskriva att en avgift ska betalas för tillsynsbesök som genomförs för att kontrollera efterlevnaden av 2 kap. 2 §. Avgiften ska tas ut av den som får tillsynsbesöket och ska ses som betalning för de kostnader kommunen har i samband med tillsynsbesöket. Kommunen beslutar själv om nivån på taxan. Självklart gäller självkostnadsprincipen i 8 kap. 3 c § KomL som innebär att kommunen inte får göra någon vinst på avgiften utan att den bara ska täcka de kostnader kommunen har vid tillsynsbesöket. Exakt vad kommunen får ta ut avgift för är i dagsläget något oklart. I 5 kap. 4 § LSO framgår att avgift får tas ut för tillsynsbesök. Om denna skrivelse innebär att kommunen även får ta ut avgift för exempelvis förberedande arbete, framkörningstid och efterarbete (exempelvis upprättande av tjänsteanteckningar och förelägganden) framgår emellertid inte.

Ansvarig nämnd

Kommunala uppgifter ska fullgöras av en eller flera nämnder enligt 3 kap. 11 § LSO. Det är en uppgift för kommunfullmäktige att ta ställning till vilka nämnder som ska finnas och hur uppgifterna ska fördelas. När det gäller specialreglerad kommunal verksamhet, exempelvis LSO, är det kommunfullmäktiges uppgift att se till att det blir ett heltäckande ansvar och att uppgifterna finns noga angivna i en fastställd instruktion eller reglemente för respektive nämnd. En kommuns uppgifter inom ett specialreglerat område kan fördelas på flera nämnder. I propositionen (2002/03:119) framförs dock att vissa uppgifter, exempelvis inom räddningstjänsten, kräver ett kommunövergripande synsätt som bäst tillgodoses på central nivå.

De flesta av landets kommuner har idag en enda nämnd som hanterar samtliga uppgifter enligt LSO. Vissa avvikelser från detta mönster finns och det är där kommuner har bildat kommunalförbund för uppgifter enligt LSO. Det finns exempelvis kommuner som ingår i ett kommunalförbund och överlåtit alla uppgifter till förbundet utom rengöring och brandskyddskontroll.

Vidare finns det kommuner som ingår i ett kommunalförbund men har kvar den så kallade ”verka för uppgiften” enligt 3 kap. 1 § LSO.

Som vi tidigare nämnt är det upp till respektive kommun att besluta om vilka nämnder som ska finnas och vilka uppgifter dessa nämnder ska ha. Det finns ändå anledning att framföra vissa synpunkter på en kommunal nämnds uppgifter som berör den förebyggande verksamheten.

Kommunfullmäktige ska ta fram ett handlingsprogram för den förebyggande verksamheten för varje ny mandatperiod, enligt 3 kap. 3 § LSO. Vidare kan fullmäktige uppdra åt en kommunal nämnd att under mandatperioden anta närmare riktlinjer för handlingsprogrammets tillämpning och genomförande. Det innebär att fullmäktige kan ge en eller flera nämnder befogenhet att utforma hur handlingsprogrammet ska tillämpas utifrån fullmäktiges övergripande styrning. En kommunal nämnd kan med andra ord ges stora befogenheter i det förebyggande arbetet och tillsynsverksamheten.

Exempel på uppgifter som en kommunal nämnd lämpligen bör hantera avseende den förebyggande verksamheten.

- Utveckling av vissa uppgifter i handlingsprogrammet enligt kommunfullmäktiges riktlinjer.
- Beslut om inriktning av den förebyggande verksamheten under mandatperioden och respektive verksamhetsår med utgångspunkt från uppsatta mål i handlingsprogrammet.
- Beslut om eventuella tillsynsplaner.
- Utse tillsynsförrättare.
- Föreläggande och förbud (kan efter prövning i stor utsträckning delegeras till tillsynsförrättare).
- Beslut om vite (kan inte delegeras till en kommunal tjänsteman).
- Samverkan kring frågor om förebyggande verksamhet och tillsyn med andra myndigheter och förvaltningar.

Tillsynsförrättaren

I detta avsnitt beskrivs ett antal områden som direkt eller indirekt berör en tillsynsförrättare. Exempelvis tas frågor upp som handlar om jäv, bisysslor, muta och bestickning, tjänsteansvar samt etik och moral.

Att företräda en myndighet

Som offentligt anställd har man krav på sig att sköta sin tjänst väl och att följa de lagar och föreskrifter som gäller för myndighetens verksamhet. En anställd får inte utnyttja sin tjänst så att det skadar samhället, den egna myndigheten eller någon enskild. Den som företräder en myndighet ska också vara mån om allmänhetens förtroende för myndigheten. Detta innebär att en anställd ska agera på sådant sätt att allmänhetens förtroende för myndigheten inte skadas. En offentligt anställd ska inte ens kunna misstänkas för att låta sig påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn i sitt arbete. Man ska alltid vara medveten om att man i sin tjänst företräder det allmänna.

Som tillsynsförrättare behöver man känna till och följa de regler som gäller för myndighetens verksamhet. Man ska också sträva efter goda kontakter med enskilda personer, företag och andra myndigheter. Som tjänsteman ska man agera sansat och korrekt. Samtidigt bör man vara lyhörd och hjälpsam. Det är viktigt att påpeka att enskilda personers inställning till en myndighet ofta beror på vilket bemötande de får eller upplever sig få från myndighetens tjänstemän. Ett bra bemötande är viktigt för att upprätthålla förtroendet för myndigheten. Att tjänstemannen uppträder sakligt, korrekt, seriöst och lyssnande är särskilt viktigt i sådan granskande och kontrollerande verksamhet som tillsyn.

Bestämmelser om jäv

För att säkerställa att ärenden handläggs korrekt och objektivt finns det bestämmelser om jäv. De finns i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen (1991:900), KomL. Dessa regler anger i vilka situationer en tjänsteman eller en förtroendevald ska anses ha ett sådant intresse i frågan att hans eller hennes opartiskhet kan ifrågasättas. Reglerna om jäv har ett dubbelt syfte, dels att hindra att andra omständigheter än de som har med ärendet att göra får påverka utgången, dels att hindra att misstanke uppstår om att beslutet inte är fattat på saklig grund. Bestämmelserna om jäv har till syfte att garantera en opartisk handläggning av ett ärende.

Om du tror att du kan vara jävig är det du själv som ansvarar för att anmäla det till din arbetsgivare.

Om du tror att du kan vara jävig är det du själv som ansvarar för att anmäla det till din arbetsgivare.

Om du skulle vara jävig får du inte vidta några åtgärder i ärendet. Jävsgrunderna finns uppräknade i 6 kap. 25 § KomL och gäller för både förtroendevalda och anställda i kommunen:

- Sakägar-, intresse- och släktskapsjäv
- Ställföreträdarjäv
- Tillsynsjäv
- Ombuds- och biträdesjäv
- Delikatessjäv

Sakägarjäv[20] föreligger om ärendet gäller handläggaren själv, det vill säga när handläggaren är part i ärendet eller har ett sådant rättsligt intresse i frågan att han eller hon har rätt att överklaga myndighetens beslut i ärendet. Som exempel kan nämnas när en handläggare eller nämndeman är ägare till en grannfastighet i ett ärende om bygglov och därför har rätt att överklaga det beslut om bygglov som myndigheten meddelar.

Intressejäv[21] föreligger om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för den som ska handlägga ett ärende. Ett typfall av intressejäv är att handläggaren äger aktier i ett bolag som är part i ett ärende. Om jäv i detta fall ska anses föreligga beror på storleken av aktieinnehavet och på vilken betydelse ärendet har för bolaget. Är handläggaren huvuddelägare i detta, blir han eller hon normalt jävig. Om ärendets utgång kan påverka aktiernas värde och därmed i stor utsträckning påverka handläggarens ekonomi kan handläggaren på grund av intressejäv vara förhindrad att handlägga ärendet.

Handläggaren är jävig inte bara då han eller hon själv har en koppling till ärendet utan även när personer som är närstående till honom eller henne har det. Handläggaren får inte handlägga ärenden, i vilka hans eller hennes ”make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående” har ett liknande intresse i saken[22]. Detta är släktskapsjäv och det tar inte bara hänsyn till blodsband utan också till andra nära förhållanden mellan handläggaren och någon annan. Sambo, fästman, fästmö bör regelmässigt räknas till denna kategori. Detsamma gäller morföräldrar, farföräldrar, barnbarn, svågrar, svägerskor och svärföräldrar. I JO 1979/80 s. 320 ansåg JO att en direktör vid en allmän försäkringskassa hade bort avstå från att delta i handläggningen av ett ärende om tillsättning av en tjänst, som söktes av en kvinna, som var sambo med direktörens son.

20 Se 6 kap. 25 § 1 p. KomL.
21 Se samma lagrum som ovan.
22 Se 6 kap. 25 § 1 p. KomL.

Ställföreträdarjäv[23] föreligger när handläggaren eller någon närstående till honom eller henne är ställföreträdare för den som direkt berörs av ärendet, till exempel firmatecknare för ett aktiebolag eller en förening eller förmyndare, god man eller förvaltare för en fysisk person. Denna jävsgrund omfattar även situationer då handläggaren eller en närstående är ställföreträdare för en person som kan ha synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång.

Tillsynsjäv[24] kan infalla om handläggaren utövar tillsyn över en verksamhet som han eller hon själv är knuten till. Avsikten med denna jävsgrund är att minska risken för dubbla lojaliteter och påtryckningar på tjänstemännen. Uttrycket ”är knuten till” kan avse att en person deltar vid handläggningen av ett tillsynsärende för en verksamhet som han eller hon är ansvarig för men ännu inte tagit befattning med. Det kan också avse att en och samma person i en kommunal förvaltning arbetar med både tillsyn och frågor kopplade till drift av anläggningar eller verksamheter som är föremål för sådan tillsyn. Då uppstår en jävssituation. För att undvika sådana situationer bör drifts- och tillsynsuppgifter hållas åtskilda, till exempel genom separata avdelningar och genom att olika nämnder ansvarar för uppgifterna. En kommun bör ha tydliga reglementen och delegationsordningar för att förhindra att tillsynsjäv uppstår.

En kommun bör ha tydliga reglementen och delegationsordningar för att förhindra att tillsynsjäv uppstår.

Ombudsjäv[25] kan föreligga om handläggaren fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken som ärendet handlar om. Denna jävsgrund ligger nära det tidigare berörda ställföreträdarjävet. Jävsgrunden förutsätter att ombudet fört talan för parten just i den sak som det aktuella ärendet hos myndigheten gäller. Att handläggaren i något annat sammanhang representerat parten kan också försvaga tilltron till hans opartiskhet, men det är en fråga som i så fall får hanteras enligt den så kallade generalklausulen (se nedan). Biträdesjäv kommer i fråga när handläggaren lämnat hjälp mot ersättning. JO har ansett att även ett mindre belopp kan vara tillräckligt för att bestämmelsen ska bli aktuell.[26]

För att fånga upp sådana intressekonflikter som inte täcks av de övriga jävsgrunderna finns en generalklausul. Denna jävsgrund kallas delikatessjäv och omfattar situationer då det finns någon annan särskild omständighet som kan rubba förtroendet för handläggarens opartiskhet i ärendet[27]. Det kan vara så att handläggaren är vän eller ovän med någon som är part eller intressent i ärendet,

23 Se 6 kap. 25 § 2 p. KomL.
24 Se 6 kap. 25 § 3 p. KomL.
25 Se 6 kap. 25 § 4 p. KomL.
26 JO 1975/76, s. 355.
27 Se 6 kap. 25 § 5 p. KomL.

att handläggaren är ekonomiskt beroende av en part eller intressent eller att man engagerat sig i frågan som ärendet rör på ett sådant sätt att det är lätt att misstänka att det brister i förutsättningarna för en objektiv bedömning. Delikatessjäv kan 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.[28]

Reglerna om jäv ska tillämpas vid handläggning av samtliga ärenden hos nämnderna. Det är den anställde själv som ansvarar för att anmäla om det finns en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne. När man är osäker på om en jävssituation föreligger bör detta anmälas till närmaste chef, då får myndigheten ta ställning i jävsfrågan.

Om jäv föreligger får personen inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Detta innebär att personen inte får delta vare sig vid förberedande arbete, såsom utredning eller beredning, eller vid det slutliga avgörandet av ett ärende. Det viktiga är att en person som anses vara jävig inte befattar sig med ärendet på ett sådant sätt att denne kan tänkas påverka ärendets utgång. Denne får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov.[29] Om opartiskheten uppenbart saknar betydelse kan myndigheten bortse från jäv.[30] Detta betyder att tjänstemannen fortfarande är jävig men att det inte blir några följder av jävet.

Bisysslor

Bisyssla är varje verksamhet som du har vid sidan av din huvudanställning oavsett om du får ersättning eller inte.

Bestämmelserna om bisysslor är ytterligare ett uttryck för lagstiftarens vilja att upprätthålla allmänhetens förtroende för att arbetet på myndigheterna sker sakligt och opartiskt. Med begreppet bisyssla avses varje anställning, uppdrag eller annan verksamhet som en anställd har vid sidan av sin huvudsysselsättning. Hit hör normalt inte medlemskap i föreningar eller aktiviteter som typiskt sett hör till privatlivet, exempelvis att utöva en hobby eller sköta sin eller familjens egendom och privata angelägenheter.

Omfattningen av en bisyssla har ingen betydelse för om det ska anses som en bisyssla eller inte. Det har inte heller någon betydelse om arbetet görs på en annan myndighet, för en privat arbetsgivare eller i en egen firma. Det spelar ingen roll om man får ersättning för arbetet eller inte.

28 6 kap. 27 § andra stycket KomL.
29 6 kap. 24 § KomL.
30 6 kap. 26 § KomL.

För kommunalt och statligt anställda finns reglerna om bisysslor i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Av LOA framgår att en anställd hos kommunen inte får ha någon bisyssla som kan rubba förtroendet för dennes eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet. Inte heller får en arbetstagare ha sådan bisyssla som kan skada myndighetens anseende[31].

För de flesta anställda inom kommunen gäller även avtalet Allmänna Bestämmelser (AB) som reglerar olika anställningsvillkor. Med stöd av detta avtal kan arbetsgivaren även förbjuda en arbetstagare att ha bisysslor som inverkar hindrande på arbetet eller som innebär att arbetstagaren konkurrerar med arbetsgivarens verksamhet[32]. Förtroendeuppdrag inom fackliga, politiska eller ideella organisationer är dock undantagna från AB vilket betyder att sådana uppdrag aldrig kan anses vara hindrande eller konkurrerande[33]. Något sådant undantag finns dock inte i LOA.

Arbetsgivaren är skyldig att informera de anställda om vilka förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten[34]. Många kommuner har därför tagit fram riktlinjer för bisysslor. Dessa kan ge anställda ytterligare vägledning i vilka typer av bisysslor som kommunen anser vara otillåtna.

Många kommuner har riktlinjer för bisysslor där du kan läsa mer om vilka bisysslor kommunen anser vara otillåtna.

Om arbetsgivaren begär det ska en arbetstagare lämna in de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna bedöma om arbetstagarens bisysslor är tillåtna, 7 b § LOA. Om arbetstagaren vägrar att lämna de begärda uppgifterna eller lämnar felaktiga eller ofullständiga uppgifter, kan han eller hon drabbas av arbetsrättsliga påföljder, till exempel disciplinpåföljd.

Om arbetsgivaren skulle finna att en bisyssla är otillåten kan denne besluta att arbetstagaren ska upphöra med bisysslan eller inte åta sig den[35]. Arbetstagaren kan överklaga beslutet hos tingsrätt och slutligen hos Arbetsdomstolen. Om arbetstagaren i strid med beslutet tar på sig eller fortsätter med bisysslan, kan arbetsgivaren påföra honom eller henne arbetsrättsliga påföljder såsom disciplinpåföljd eller uppsägning. Det är bara om bisysslan verkligen strider mot 7 § LOA som detta kan hända.

31 7 § LOA.
32 3 kap. § 8 Mom. 1 AB i lydelse 2010-04-01.
33 3 kap. § 8 Mom. 2 AB i lydelse 2010-04-01.
34 7 a § LOA.
35 7 c § LOA.

Mutbrott

Korruption är att missbruka en förtroendeställning för egen vinning, främst genom att ta mutor.[36]

Tillsynsförrättare har ofta kontakt med ett stort antal människor och företag. Vid dessa kontakter kan man riskera att stöta på människor som vill påverka myndighetens beslut och agerande genom så kallade otillbörliga förmåner, det vill säga mutor.

Givande och tagande av mutor är straffbelagt i 10 kap. 5 a–5 c §§ brottsbalken för att:

- upprätthålla de offentliga tjänstemännens självständighet
- eliminera risken för oriktig tjänsteutövning
- bidra till att allmänhetens förtroende för myndigheterna upprätthålls.

Om du handlägger ett ärende får du aldrig acceptera en gåva från den som berörs av ärendet.

Som framgår av namnet är det straffbart att både ta emot och ge en otillbörlig förmån. Det är även straffbart att godta ett löfte om alternativt utlova en otillbörlig förmån. Samma sak gäller för den som begär alternativt erbjuder en otillbörlig förmån. Du får inte heller ta emot, godta ett löfte om eller begära en otillbörlig förmån för någon annans räkning. Straffbestämmelserna träffar var och en som är anställd eller som fullgör uppdrag.

En relativt ny bestämmelse reglerar mottagande, godtagande av löfte och begärande av en otillbörlig förmån i det fall du gör det för att påverka någon annans beslut eller åtgärd i samband med myndighetsutövning. Detta regleras i 10 kap. 5 d § och omnämns som ”handel med inflytande”.

36 Nationalencyklopedin, www.ne.se

Vilken förmån som kan anses som otillbörlig varierar från fall till fall. Det ställs dock särskilt höga krav på offentligt anställda. En förmån kan vara otillbörlig även om den inte ges för att mottagaren ska handla på ett visst sätt. Därför bör du betrakta varje förmån som kan misstänkas påverka din tjänsteutövning som otillbörlig. Det spelar ingen roll om det är du själv eller någon närstående som får förmånen.

Några typiska situationer där man bör tänka sig noga för är erbjudanden om gåvor, testamentsförordnanden, rabatter, provisioner, måltider, resor, konferenser, fritidserbjudanden, tjänster eller krediter. Men även mer dolda förmåner som till exempel köp till ”självkostnadspris” kan anses vara ett mutbrott.

Om en tillsynsförrättare hos en kommunal nämnd får låna pengar av den som utövar verksamhet som står under nämndens tillsyn kan det anses som mutbrott.

Kalmar tingsrätt dömde en vårdare vid en kriminalvårdsanstalt för mutbrott (mål nr B 1197-01, 2002-06-24). Vårdaren lånade 5 000 kr av en intagen för att köpa vinterdäck till sin bil. Den intagne bad inte om någon gentjänst. Tingsrätten ansåg att lånet varit otillbörligt och hade skett i vårdarens tjänsteutövning. Vårdaren dömdes därför för mutbrott.

Exempel på otillbörliga förmåner:

- Pengagåvor i form av kontanter, värdepapper och liknande.
- Lån av pengar med särskilt gynnsamma villkor.
- Borgensåtaganden eller skuldtäckning.
- Köpeskilling eller fordran, amortering eller ränta som efterskänks.
- Bonusarrangemang av olika slag till exempel vid varuinköp eller flygresor och hotellvistelser om förmånen tillfaller den anställde och inte arbetsgivaren.
- Att få använda fordon, båt, fritidsbostad eller liknande för privat bruk.
- Helt eller delvis betalda nöjes- eller semesterresor.

Ibland kan man bli osäker var gränsen mellan det tillåtna och det otillåtna går. Vid tveksamhet bör man tacka nej eller rådgöra med sin närmaste chef.

Det kan uppkomma situationer då en givare uppfattar det som oartigt att mottagaren avböjer en gåva eller förmån. Om värdet är mycket lågt kan det vara tillåtet att ta emot den. Men om gåvan överhuvudtaget ska kunna tas emot måste det vara helt klart att den inte kan uppfattas som muta. Ibland kan även en gåva utan ekonomiskt värde framstå som så attraktiv för mottagaren att den kan tänkas påverka dennes tjänsteutövning. Man får aldrig acceptera rena penninggåvor, inte ens små belopp.

Ibland kan man bli osäker var gränsen mellan det tillåtna och det otillåtna går. Vid tveksamhet bör man tacka nej eller rådgöra med sin närmaste chef.

Vissa kommuner har antagit riktlinjer eller policy om mutor och bestickning. Där kan det stå mer om vilka förmåner som ska anses vara otillåtna och vad som gäller när man misstänker att man är utsatt för försök till påverkan som känns otillbörlig. Det är önskvärt att en arbetsgivare har sådana riktlinjer för att tydliggöra för tillsynsförrättare vad som gäller och för att förhindra att tillsynsförrättare hamnar i svåra bedömningssituationer.

Du kan läsa mer om bland annat mutor i skriften ”Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställda”, Finansdepartementet, Sveriges Kommuner och Landsting, 2009.

Tjänsteansvar

Den som är offentligt anställd kan drabbas av tre olika kategorier av tjänsteansvar. Dels det straffrättsliga ansvaret som regleras i brottsbalken, dels det disciplinära ansvaret som för kommunalanställda regleras i kollektivavtal och slutligen det privaträttsliga skadeståndsansvaret som regleras i skadeståndslagen (1972:207). Nedan ges en överblick över dessa regler.

Det straffrättsliga ansvaret

Det straffrättsliga ansvaret är som vi nämnde tidigare reglerat i brottsbalken. Där finns regler om tjänstefel, mutbrott och brott mot tystnadsplikt (20 kap. 1 3 §). Nedan ges en översiktlig presentation av reglerna.

Om man vid myndighetsutövning uppsåtligen eller av oaktsamhet ”åsidosätter vad som gäller för uppgiften” kan man dömas för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Straffet för tjänstefel är böter eller fängelse i högst två år. Straffet är strängare om brottet bedöms som grovt. I ringa fall ska man inte dömas till ansvar. Straffansvar för tjänstefel förutsätter uppsåt eller oaktsamhet. Oaktsamheten behöver inte vara grov för att straffansvaret ska komma i fråga men det innebär inte att varje oaktsamhet, hur liten den än

är, ska kunna leda till straffansvar. Enligt allmänna straffrättsliga principer ska man inte dömas för oaktsamhet för varje avvikelse från den eftersträvade normen. Avgörande för bedömningen om någon varit brottsligt oaktsam är i första hand vilka krav på noggrannhet och omsorg som kan ställas på den som utför uppgiften. Detta får vägas mot omständigheter som hänför sig till den felande tjänstemannen personligen, till exempel hans kunnighet, utbildning och erfarenhet eller att han eller hon handlat under tidspress.[37]

Hovrätten för Västra Sverige dömde en chef inom socialtjänsten för tjänstefel vid handläggningen av ett ärende inom missbruksvården (mål nr B 4761-09, 2010-12-20). Ärendet gällde en tung narkotikamissbrukare som under kort tid hade fyra återfall varav två ledde till att han vårdades akut på sjukhus. Mannen avled sedermera av sitt missbruk. Hovrätten ansåg, i likhet med tingsrätten, att en enhetschef vid vuxenenheten vid en stadsdelsförvaltning agerade oaktsamt under handläggningen av ärendet. Chefen inledde ingen utredning enligt lagen om vård av missbrukare (LVM). Han vidtog inte heller åtgärder för ett omedelbart omhändertagande av missbrukaren. Både tingsrätten och hovrätten dömde chefen för tjänstefel.

En arbetstagare eller uppdragstagare begår ett mutbrott när den för sin egen eller för någon annans räkning tar emot en muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning. Att begära en muta eller att låta någon utlova en muta är också mutbrott. Något orsakssammanhang behöver inte finnas mellan förmånen och det sätt på vilket arbetstagaren utför sitt arbete (20 kap. 2 § brottsbalken). Straffet för mutbrott är böter eller fängelse i högst två år. Om mutbrottet bedöms som grovt kan man dömas till fängelse från sex månader till sex år.

Hovrätten för Nedre Norrland dömde en kvinna som arbetade inom hemtjänsten för mutbrott (mål nr B 918-03, 2004-06-10). Kvinnan fick reda på att ett äldre par som hon arbetade hos skulle sälja sin bil. Kvinnans dotter fick köpa bilen för 3 000 kronor, tros att den värderats betydligt högre. Hovrätten fällde vårdbiträdet för mutbrott och dottern för medhjälp.

37 Se prop. 1988/89:113, s. 19–20.

Straff för brott mot tystnadsplikt kan drabba den som medvetet eller av oaktsamhet avslöjar en uppgift som är sekretessbelagd enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), (OSL)[38]. Straffet för brottet är böter eller fängelse i högst ett år.

Hovrätten för Övre Norrland dömde en kommunchef för brott mot tystnadsplikt (mål nr B 137-05, 2006-06-21). En lärare avstängdes från sin tjänst på grund av skriftliga klagomål. Kommunen, genom barn- och utbildningschefen, beslutade att göra en utredning. Undersökningen genomfördes av en personalkonsulent/leg psykolog. Chefen röjde sedan uppgifter från utredningen inför cirka 40 anställda. Hovrätten ansåg att uppgifterna rörde lärarens enskilda personliga förhållanden. Det ansågs uppenbart att läraren skulle lida men om uppgiften lämnades ut och följaktligen gällde sekretess enligt 7 kap. 11 § 3 st. dåvarande sekretesslagen. Att informera andra anställda inom verksamheten om uppgifterna ansågs inte försvarbart då utredningen var avslutad och ytterligare åtgärder inte skulle vidtas. Hovrätten ansåg att chefen hade varit oaktsam och dömde honom för brott mot tystnadsplikt.

Det disciplinära ansvaret

Det disciplinära ansvaret skiljer sig från det straffrättsliga på så sätt att det för kommunanställda är reglerat i kollektivavtal och inte i lag. Det leder inte heller till något straff i rättslig bemärkelse utan till en disciplinär åtgärd från arbetsgivarens sida. Statsanställdas straffansvar regleras i lagen om offentlig anställning (LOA).

En tjänsteman som missköter sin tjänst kan få disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Vilka disciplinära påföljder som kan användas och hur det går till går att läsa i gällande kollektivavtal.[39] Enligt kollektivavtalet Allmänna bestämmelser (AB) som gäller för merparten av kommunanställda kan arbetsgivaren tillfälligt ta en arbetstagare ur arbete på grund av tjänsteförseelse. Under denna tid får arbetstagaren ingen lön, om inte arbetsgivaren av särskilda skäl medger att viss del av lönen får behållas.[40] Om det handlar om en väldigt allvarlig tjänsteförseelse kan tjänstemannen bli avskedad istället för att åläggas en disciplinpåföljd[41].

38 I vissa undantagssituationer är det inte straffbart att avslöja en sekretessbelagd uppgift. Det gäller om den anställde utnyttjar sin så kallade meddelarfrihet som betyder att man lämnar ut uppgifterna för att få dem offentliggjorda. Men även meddelarfriheten kan vara begränsad i OSL.

39 Se till exempel 3 kap. § 10 Mom. 1 Allmänna bestämmelser (AB) i lydelse 2010-04-01.

40 3 kap. § 10 Mom. 1 AB i lydelse 2010-04-01.

41 Se 18 § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Synnerliga skäl ansågs exempelvis föreligga i rättsfallet NJA I 1981 s.302. Högsta domstolen konstaterade att arbetstagaren hade visat anmärkningsvärd oaktsamhet i sin hantering av arbetsgivarens egendom vilket orsakat förlust av egendomen. Egendomens värde var ca 2 200 kr. Högsta domstolen dömde arbetstagaren att ersätta skadan.

Det privaträttsliga skadeståndsansvaret

Regler om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen. I kapitel 6 finns en redogörelse för i vilka fall en kommun kan bli skadeståndsansvarig. Huvudregeln är att det är arbetsgivaren som ansvarar för skador som orsakats av en arbetstagare när denna utför sina arbetsuppgifter[42]. I vissa speciella fall kan dock arbetsgivaren kräva att arbetstagaren återbetalar det skadeståndsbelopp som arbetsgivaren har tvingats betalat för den skada arbetstagaren orsakat. Så kan det bli när det föreligger ”synnerliga skäl”. Ett exempel kan vara när en arbetstagare begår en uppsåtlig stöld under sitt arbete och arbetsgivaren blir skadeståndsskyldig mot den som bestulits[43].

42 3 kap. 1 § skadeståndslagen.
43 4 kap. 1 § skadeståndslagen.

Etik och moral

Etiska frågor har alltid stått i fokus när man diskuterat innebörden och vikten av god förvaltning. Under senare tid har många statliga och kommunala myndigheter startat eller genomfört arbete med att utveckla myndighetens värdegrund, diskutera bemötandefrågor och kvalitetsutveckling. För att framstå som rättvis och trovärdig måste verksamheten bygga på en moralisk grundhållning. Det är särskilt viktigt med etiska frågor när myndighetsutövning utgör en del av verksamheten. Men vad är etik och vad är moral?

Enligt Nationalencyklopedin avses med moral uppfattning om vad som är rätt och orätt. En individs eller en grupps moral visar sig i vad de gör eller låter bli att göra. Moral representerar en uppfattning om de beteenden som överensstämmer med god sed och om vilka egenskaper hos enskilda personer som upplevs som sedliga. En viss moraluppfattning är ofta kopplad till en viss världs- eller livsåskådning, till exempel socialism, islam eller kristendom.

Etik är läran om moralen, det vill säga reflektioner över det riktiga eller oriktiga i olika beteenden. Etiken behandlar bland annat frågor om hur man kan uppnå de bästa moraliska konsekvenserna i specifika situationer, hur man avgör vad som har moraliskt värde, vilken moral människor faktiskt har, hur förmågan att vara moralisk utvecklas och denna förmågas natur i allmänhet.[44]

Ett beteende som överensstämmer med rådande moraliska värderingar vinner större acceptans. Det är också lättare för enskilda personer att acceptera betungande normer som bygger på de moraliska värderingarna som råder i samhället. Normeringsmakten ligger hos lagstiftaren men beteendefrågan är en angelägenhet för var och en.

Som tillsynsförrättare bör man ständigt vara observant på hur man uppfattas av enskilda. Man ska agera klanderfritt vid myndighetsutövning.

Som tillsynsförrättare bör man ständigt vara observant på hur man uppfattas av enskilda. Man ska agera klanderfritt vid myndighetsutövning. Man bör vara hjälpsam och tillmötesgående samtidigt som man på ett tydligt och bestämt sätt avvisar varje försök till otillbörlig påverkan. En tjänsteman ska arbeta för myndighetens goda anseende och för att upprätthålla allmänhetens förtroende för det allmänna och för den egna myndigheten.

Om det på myndigheten eller i kommunen finns ett program eller en policy som behandlar etiska aspekter, såsom bemötandefrågor, attityder med mera ska man självklart följa dessa. Det är viktigt att etiska frågor diskuteras inom organisationen, det uppmuntrar till lärande och driver utvecklingen framåt. Statliga och kommunala arbetsgivare kan dock inte begränsa de anställdas yttrandefrihet och måste acceptera om den anställde utanför tjänsten ger uttryck för andra åsikter.

44 http://sv.wikipedia.org/wiki/Etik

Kompetens inom organisationen

Det framgår av LSO att det i kommunens handlingsprogram för förebyggande verksamhet ska anges hur den förbyggande verksamheten är ordnad och planeras. Det innebär bland annat att kommunen ska ange hur den förebyggande organisationen är uppbyggd genom att till exempel beskriva hur många personer och hur många årsarbetskrafter som avsätts för arbete med förebyggande verksamhet. Kommunen ska även redovisa en tydlig beskrivning av den kompetens som behövs för personal som arbetar med förebyggande verksamhet och tillsyn. I den mera detaljerade tillsynsplanen kan man med utgångspunkt från uppgifter i handlingsprogrammet ge tydligare anvisningar om tillsynsförrättarnas kompetensprofil.

Varje kommun måste se till att personalen har den kompetens som behövs för att tillsynen ska kunna bedrivas på ett tillfredsställande sätt.

Kraven på formell kompetens hos personalen inom den kommunala räddningstjänsten har tidigare varit reglerad i detalj i räddningstjänstlagstiftningen och i tidigare lagstiftning. Detta gällde inte minst för personal som skulle utses till brandsyneförrättare. Med LSO försvann denna detaljreglering och kvar finns generella krav i 3 kap. 14 § LSO. Av den bestämmels en framgår att personal som ska utföra förebyggande verksamhet och tillsyn för kommunens räkning genom utbildning och erfarenhet ska ha

den kompetens som behövs. Varje kommun måste se till att det i organisationen för räddningstjänst finns personal som har sådan utbildning och erfarenhet som behövs för att tillsynen ska bedrivas på ett tillfredsställande sätt med hänsyn till den lokala riskbilden. För att kunna bedöma om man har tillräcklig kompetens är det viktigt att man inom organisationen kontinuerligt följer upp och utvärderar vilken kompetens som behövs för att bedriva tillsynsprocessen på ett effektivt och rättssäkert sätt. Innan en tillsynsförrättare kan bedömas ha tillräcklig kompetens för att genomföra tillsyn i kommunen kan det vara lämpligt att upprätta en individuell utbildningsplan. I planen beskrivs också på vilket sätt den blivande tillsynsförrättaren ska få erfarenhet från tillsynsverksamheten av en erfaren handledare.

Vilken kompetens behövs då? Förvaltningshögskolan i Göteborg, har på uppdrag av MSB, fått beskriva vilken den önskvärda kompetensen för att bedriva tillsyn enligt LSO är. Resultatet presenterades i en rapport[45] 2010. I rapporten är utgångspunkten att tillsynsförrättare, inom räddningstjänstområdet såväl som inom andra politikområden, är offentliga tjänstemän som i sin yrkesroll bedriver myndighetsutövning och har en viktig roll i det demokratiska systemet för att skapa följsamhet kring lagar och föreskrifter. Värden som demokrati, rättssäkerhet och effektivitet ska värnas.

Förvaltningshögskolans redovisning är i princip heltäckande och kan ses som en riktlinje för hur kompetensprofilen för en tillsynsförrättare kan se ut. Inom organisationen förutsätts alla tillsynsförrättare ha en grundläggande kompetens utifrån de fyra områdena juridik, politiska intentioner, brukare och medborgare samt kunskap om brandskydd, lokalkännedom och administration. Längre fram i detta kapitel beskrivs vad dessa områden innebär mer i detalj.

Beroende på den kommunala organisationens storlek och struktur kan olika tillsynsuppgifter utföras av olika personer. I en kommun eller ett förbund kan det mesta av verksamhetsplaneringen utföras av ledningsfunktionen men i en annan mindre kommun utförs sådan planering i högre grad av personer som även utför tillsyn. Beroende på vilken typ av uppgift det rör sig om kan det således variera vilken kompetens som är särskilt viktig. En större organisation har oftast bättre förutsättningar för en arbetsdelning när det gäller de olika uppgifterna som tillsynen innefattar. Det ger utrymme för att en del av personalen kan specialisera sig på vissa uppgifter, exempelvis verksamhetsplanering istället för

45 Tillsynskompetens inom området skydd mot olyckor på kommunal nivå.

genomförande av tillsynsbesök eller tvärtom, och därmed också inrikta och specialisera sin kompetens på ett sätt som följer av arbetsuppgifterna.

Om den enskilde tillsynsförrättaren inte har tillräcklig kompetens inom samtliga områden måste kommunen säkerställa att det i organisationen för förebyggande verksamhet i sin helhet finns tillräcklig kompetens. Det ska då finnas arbetssätt där man genom samverkan och erfarenhetsåterföring mellan tillsynsförrättare, andra medarbetare och chefer ser till att tillsynen blir så rättssäker, effektiv och likvärdig som möjligt.

Önskvärd tillsynskompetens för en kommunal tillsynsförrättare

En tjänstemans vardag är synnerligen komplex. Det kan tydliggöras genom att redogöra för de olika krav som alla tjänstemän oavsett uppgifter och verksamhetsområde ska hantera, ofta i en och samma situation. Nedan beskrivs grundläggande relationer som alla tjänstemän bör agera utifrån. Utifrån dessa relationer kan fyra kompetenser identifieras som en tillsynsförrättare i någon utsträckning bör ha.

Grundläggande relation 1

Tjänstemän ska följa de lagar och förordningar som stiftats av riksdag och regering. Det gäller även föreskrifter som meddelas av myndigheter. En tjänsteman är direkt underställd lagen och ska vara oberoende av de politiska makthavarna i det enskilda fallet. Särskilt centralt är att tjänstemännen ska bidra till rättssäkerhet.

Juridik

Om en tillsynsförrättare ska kunna agera utifrån den grundläggande relationen ovan måste han eller hon ha en juridisk kompetens för att kunna tolka lagar, förordningar och föreskrifter. Tolkning av lagstiftning har två olika sidor när det gäller den specifika verksamhet som tillsyn utgör. För det första ska tillsynsförrättaren, i likhet med alla andra tjänstemän i offentlig förvaltning, vara följsamma mot den lagstiftning som reglerar deras verksamhet. Det är en förutsättning för att hantera tjänstemannarollen och utöva den verksamhet som tillsyn utgör. En tillsynsförrättare måste ha kompetens för att kunna vara följsam i hela tillsynsprocessen såväl när det gäller planering av tillsynsverksamheten, planering av tillsynsbesök liksom vid tillsynsbesöken.

För det andra ska en tillsynsförrättare också skapa följsamhet mot lagstiftningen i de byggnader och anläggningar som han eller hon granskar. Den kommunala tillsynsförrätten som har till uppgift att bedöma brandskydd behöver i praktiken ha kännedom om ett mycket stort antal lagar och föreskrifter för att genomföra sitt arbete. Det gäller främst LSO, LBE och PBL med dess förordningar och föreskrifter. Tillsynsförrättaren bör även ha viss kunskap om till exempel förvaltningslagen och arbetsmiljölagen, AML även om tillsyn enligt LSO inte grundas på dem. Några av bestämmelserna i AML är dock av väsentligt betydelse vid tillsyn enligt LBE. Bedömningen av brandskyddet påverkas också av till exempel ordningslagen, alkohollagen och miljöbalken så det är även viktigt att ha kunskap om på vilket sätt dessa lagar påverkar tillsynen enligt LSO.

Dessutom är det så att lagstiftningen som vägleder de kommunala tillsynsförrättarna på LSO-området innehåller ett visst tolkningsutrymme. Detta innebär att tillsynsförrättaren också ska ha kompetens att med grund i juridiska principer tyda eller precisera lagstiftningen. För att kunna bedöma vad som är skäligt brandskydd måste tillsynsförrättaren också ha kunskap om prejudicerande domar, allmänna råd och andra centrala eller lokala metodstöd som finns tillgängliga för att tyda lagstiftningens innebörd.

Grundläggande relation 2

Tjänstemän ska vara lojala mot överordnade och har i uppdrag att förverkliga den politik och inriktning som både folkvalda politiker och förvaltningsledningen bestämt. Tjänstemännen ska bidra till att skapa förutsättningar för att politikernas intentioner kan förverkligas.

Politiska intentioner

I likhet med lagstiftningen sätter organisationens regler och ledningens instruktioner ramar för hur tillsyn kan bedrivas. En tillsynsförrättare måste därför ha en förståelse för hur politiska organisationer fungerar och för vikten av att läsa av politiska intentioner och styrning. Som tillsynsförrättare bör man också ha kunskap om lokala respektive nationella politiska intentioner samt förmåga att väga dessa mot varandra. För den enskilde tillsynsförrättaren kanske detta inte behöver utgöra ett givet problem eftersom han eller hon troligen kan lyfta en sådan avvägningsproblematik till en högre nivå för att få vägledning. Förutsättningen för detta är emellertid att den enskilde tillsynsförrättaren kan identifiera problematiken och sedan lyfta frågan vidare inom organisationen. Det är sedan upp till ledningsfunktionen att klargöra

intentionerna på lokal och nationell nivå och avgöra hur de ska vägas av.

Kännetecknande för tillsynsförrättarnas arbetsvillkor är att resurserna ofta är begränsade samtidigt som arbetsuppgifterna i princip är oändliga. Detta gör att tillsynsförrättaren måste göra en rad prioriteringar. Det kan bland annat handla om prioriteringar kring vilka byggnader och anläggningar som ska granskas och vad som ska granskas. Det kan också handla om att prioritera mellan olika tillsynsmetoder, det vill säga hur granskningen ska genomföras och vilket förhållningssätt och vilka strategier som ska användas för att skapa följsamhet och vid behov få till stånd förändringar. Ur effektivitetssynpunkt bör dessa prioriteringar göras medvetet och baseras på någon form av bedömning av risker. Att denna kompetens finns hos tillsynsförrätten är av stor betydelse för att de resurser som avsätts för tillsyn ska användas på bästa möjliga sätt.

Grundläggande relation 3

Tjänstemän ska visa hänsyn gentemot samhällsmedlemmar, brukare och intressenter. Här ska tjänstemännen bidra till att väga av intressen i samhället.

Brukare och medborgare

För att en tillsynsförrättare ska kunna visa hänsyn enligt ovan, så måste han eller hon ha kompetens att hantera både brukarna av tillsynen, det vill säga ägare och nyttjanderättshavare och å andra sidan medborgarna, det vill säga brukarna av skyddet mot olyckor. Kompetensen att hantera brukarna av tillsynen, det vill säga de enskilda verksamheterna, handlar i hög utsträckning om en social och pedagogisk förmåga och att bemöta brukare och samhällsmedborgare på ett professionellt och förtroendeingivande sätt. Det innebär att upprätta ett förhållningssätt gentemot verksamheten och agera därefter. Här handlar det också om kompetens och medvetenhet om olika tillsynsstilar och förmåga att anpassa tillsynsstil till behoven hos olika tillsynsobjekt. Med tillsynstilar menas endera en ”mjuk” eller ”hård” tillsynstil. Grovt uppdelat skiljer forskare (Johannesson m.fl. 1999; Bengtsson 2004) mellan en ”mjuk” och en ”hård” tillsynsstil. Gemensamt för en mjuk tillsyn är att den sällan eller aldrig sker oanmält. Den betonar också det rådgivande eller informerande uppdraget och när brister upptäcks används ofta informella åtgärder såsom förhandling och övertygande för att få till stånd en förändring. En hård tillsyn präglas av fler oanmälda besök och betoningen är tydligare på det kontrollerande uppdraget. När brister upptäcks används i högre utsträck-

ning formella åtgärder till exempel föreläggande för att skapa förändring. Hård och mjuk tillsynsstil förekommer inte renodlat i praktiken utan de flesta tillsyner genomförs med en blandning av de två tillsynsstilarna. Hur tillsynsmyndigheter och enskilda tillsynsförrättare lägger tonvikten på den ena eller den andra stilen indikerar vilken relation man har till tillsynsobjekten och kanske också vilken relation man eftersträvar. Det är också viktigt att man som tillsynsförrättare kan anpassa sin tillsynstil utifrån ägare och nyttjanderättshavarnas kunskapsnivå.

I kompetensen ligger också att hantera den problematik som kan uppstå med en alltför nära relation till verksamhetsutövaren där man kanske känner eller genom åren lärt känna verksamhetsutövaren och hur man då hanterar sitt oberoende. Ett etiskt dilemma tillsynsförrättaren kan ställas inför är om det finns något som hindrar att man tipsar en verksamhetsutövare om vilket eller vilka företag de kan vända sig till för att få hjälp med sitt brandskyddsarbete. Detta är givetvis frågor som har med den enskilde tillsynsförrättarens etik och moral att göra men det är också en fråga om att ha organisatoriska rutiner och regler och att hålla etikdiskussionen levande internt.

När det gäller medborgarna, det vill säga brukarna av skyddet mot olyckor, är detta ett perspektiv som bör genomsyra tillsynen. Tillsyn ska enligt tillsynsutredningen vara ”granskning på medborgarnas uppdrag” (SOU 2002:14). Medborgarnas intressen ska konkretiseras i lagstiftningen och ska på så sätt vägleda tillsynen. Men den kan också vägleda tillsynen genom att tillsynsförrättarna ständigt har medborgarperspektivet i bakhuvudet.

Grundläggande relation 4

Tjänstemän ska beakta sin professionella kunskap. Här ska tjänstemännen bidra till att den offentliga verksamheten bygger på relevant expertkunskap och är effektiv.

Kunskap om brandskydd, kännedom om lokala förhållanden samt administration

För att kunna beakta sin professionella kunskap så förutsätter det att tillsynsförrättaren har specialkunskaper som anknyter till den speciella uppgift och verksamhet som tillsyn enligt LSO innebär. Det behövs både verksamhetsspecifik kunskap för att kunna bedöma enskilda verksamheters brandskydd och administrativ kunskap. Det är lämpligt att en tillsynsförrättare har viss erfarenhet från räddningstjänst och händelser som medfört att kommunen har genomfört räddningsinsats. Ett område som är särskilt viktigt är

olyckor förorsakade av brand. Att ha en bred kunskap om brandskydd är också viktig ur förtroendesynpunkt. I den konkreta tillsynssituationen betyder detta att en tillsynsförrättare som en verksamhetsutövare inte uppfattar är tillräckligt kunnig, kan ha svårare att skapa förtroende och få genomslag för de förändringar han eller hon föreslår.

Till den verksamhetsspecifika kunskapen ingår också att ha kännedom om lokala förhållanden. Det kan handla om att känna till vilka verksamheter som är problematiska och vilka verksamhetsutövare som man bör hålla ett extra öga på. Konkret kan det innebära en kompetens att tolka den data som samlas in inför tillsyner, till exempel bedöma värdet av skriftliga redogörelser. Det kan också handla om att vara förtrogen med vad som sker i kommunen, att till exempel veta om att bemanningen på äldreboenden minskat och utifrån detta analysera risker utifrån brandskydd. Den lokala kännedomen är således viktigt i såväl planering som genomförande av tillsynen. Ur effektivitetssynpunkt, det vill säga att tillsynsresurserna läggs där de gör mest nytta, är detta av stor betydelse. Den lokala kännedomen inkluderar också en kunskap om de verksamheter som granskas, vilka förutsättningar de har och hur deras verksamhet ser ut. Detta är väsentligt för att kunna bedöma vad som är ett skäligt brandskydd.

För att kunna vara effektiv är också den administrativa kompetensen viktig. Med administrativ kunskap menas att man ska kunna tillämpa en procedur för tillsynen. Det inkluderar praktisk administration som att utforma tillsynsplaner, tjänsteanteckningar och föreläggande på ett korrekt sätt. Det kan också innefatta att ta fram rutiner för tillsynsprocessen för att säkra kontinuiteten, till exempel att ta fram handböcker, checklistor och principbeslut kring vissa bedömningsfrågor. Kompetensen omfattar också en mer övergripande förmåga att strukturera och leda tillsynerna från planering till dokumentering av tillsynsbesök.

Vilka administrativa uppgifter som ligger på vilka personer inom organisationen varierar mellan olika kommuner och kommunförbund. Det är således inte nödvändigt att alla tillsynsförrättare arbetar med och har kompetens för att till exempel kunna ta fram rutiner för alla delar i tillsynsprocessen. Att skriva tjänsteanteckningar på ett korrekt sätt torde däremot vara en grundläggande kompetens som alla tillsynsförrättare bör ha. Det är också så att den administrativa kompetensen på LSO området rör fler än de enskilda tillsynsförrättarna. Det handlar om att organisatoriskt ha kompetens att se till att exempelvis handläggningen

kring föreläggande och förbud hanteras korrekt, till exempel att tillsynsförrättarna har nödvändig delegation från ansvarig nämnd och att de vid behov följer kraven på samråd med andra myndigheter. Detta kompetenskrav borde rimligtvis åvila organisationen i stort och är en grundförutsättning för en rättssäker tillsyn.

Diskussionen ovan om önskvärd tillsynskompetens, med grund i olika krav på tillsynsförrättaren, sammanfattas i tabellen nedan.

Kompetensområden	Beskrivning
Juridik	Juridiska kunskaper om lagstiftningen som reglerar tillsynsverksamheten och tillsynsuppdraget, samt juridiska kunskaper för att precisera och tolka lagstiftningen som tillsynsobjekten ska följa.
Politiska intentioner	Förståelsen för vikten av att läsa av politiska intentioner och styrning, samt kunskap om lokala politiska intentioner respektive nationella politiska intentioner samt förmåga att väga av dessa.
Brukare och medborgare	Kompetens och medvetenhet om olika tillsynsstilar och förmåga att anpassa tillsynsstil till behoven hos olika tillsynsobjekt. Förmåga att se till alla potentiella medborgargruppers intressen med avseende på skydd mot olyckor utifrån exempelvis levnadsmönster och särskilda typer av olycksrisker.
Kunskap om brandskydd, lokalkännedom och administration	Kunskap om brandskydd för att bedöma enskilda verksamheters brandskydd, tex. risker och effektiva åtgärder. Lokalkännedom för att värdera underlag vid planering av tillsynsbesök med mera. Administrativ kunskap för att tillämpa en procedur för tillsynen, liksom att ta fram vägledning, planer och checklistor.

INSTUDERINGSFRÅGOR

Enskild genomgång

1. Det finns ingen fastställd definition av begreppet tillsyn. I detta kapitel ges förslag på vad som ska innefattas i begreppet tillsyn. Vad ska innefattas? Sammanfatta kort.
2. Som tillsynsförrättare företräder man en myndighet. Vilka allmänna krav anser du att en tillsynsmyndighet bör ställa på sina tillsynsförrättare?

3. Vilka olika typer av tjänsteansvar finns och var regleras tjänsteansvaret?
4. Varför finns det bestämmelser om jäv? Beskriv två av de olika jävsgrunderna.
5. Din systerdotter driver ett vandrarhem och du har tilldelats tillsynen på det objektet. Vad bör du göra?
6. Varför är det olämpligt eller felaktigt att en tillsynsförrättare sysslar med försäljning av handbrandsläckare? Vad är det för bestämmelse som reglerar detta?
7. Du blir erbjuden en väl tilltagen rabatt på en bärbar dator av ett datavaruhus när du genomför ett tillsynsbesök. Varför ska du tacka nej till erbjudandet? Vad är det för bestämmelser som reglerar detta?

Gruppdiskussioner

1. Har er kommun fattat beslut om någon gemensam policy eller värdegrund för tjänstemän i er kommun? Om ja, vad är det i den som särskilt bör beaktas i tillsynsverksamheten? Om kommunen inte har någon gemensam policy eller värdegrund, diskutera i grupp översiktligt vad en sådan policy bör innehålla för tillsynsverksamheten.
2. Du är med i styrelsen i en bostadsrättsförening. En dag kontaktar ordföranden dig och ber dig att genomföra en tillsyn på en pizzeria som ligger i en del av bostadsrättsföreningens lokaler. Diskutera lämpligheten i att genomföra en sådan tillsyn. Vilka omständigheter talar emot att du genomför tillsynen. Hur bör ärendet hanteras?
3. Hur upplever ni förhållandet mellan ansvarig nämnd och tjänstemän/tillsynsförrättare i er kommun? Finns det områden eller funktioner där ni skulle vilja se förändringar? Vad kan ni som tjänstemän/tillsynsförrättare bidra med i så fall?
4. I tillsynsverksamheten finns behov av att samordna verksamheten eller samverka med andra myndigheter. Ge några exempel på andra myndigheter som det kan vara värdefullt att samarbeta med. För vilken typ av objekt kan det vara aktuellt i er kommun? Finns det riktlinjer eller en policy för hur sådan samverkan ska genomföras i er kommun?

KAPITEL 6

Förvaltningsjuridik

I detta kapitel redovisar vi bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223), (FL) på ett översiktligt sätt. Syftet med kapitlet är att ge en grundläggande kunskap om de regler som styr tillsynsmyndighetens arbete. Dessa regler är mycket viktiga att känna till i det vardagliga arbetet och vi rekommenderar därför alla att läsa kapitlet. Det är dock nästan omöjligt att i denna handbok förklara alla förvaltningsrättsliga begrepp på ett uttömmande sätt. Om du vill fördjupa dig i dessa rättsregler hänvisas du därför till speciallitteratur på det förvaltningsrättsliga området. Vid behov kan en tillsynsförrättare alltid kontakta en förvaltningsjurist inom den egna kommunen eller förbundet för att diskutera förvaltningsrättsliga frågor. MSB vill uppmana kommunerna att skaffa sig tillgång till juridiskt stöd i tillsynsarbetet eftersom sådant stöd kan ge en mer rättssäker tillsyn samtidigt som det kan underlätta för kommunen att få genomslag för de krav som tillsynen genererat.

Offentlig förvaltning och några grundläggande principer

Den offentliga verksamheten i Sverige utövas av staten och kommunerna. Statliga och kommunala organ kan delas in i två kategorier – beslutande politiska församlingar, det vill säga riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige, och myndigheter. Myndigheterna delas i sin tur in i förvaltningsmyndigheter och domstolar.

Regeringsformen, som är en grundlag, stadgar att det ska finnas statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter för den offentliga förvaltningen, 1 kap. 8 § RF. Den offentliga förvaltningens uppgift är att verkställa det som riksdagen och regeringen har

beslutat om. Med förvaltningsmyndigheter menas de organ som ingår som självständiga enheter i den statliga eller kommunala förvaltningsorganisationen, till exempel olika statliga myndigheter och kommunala nämnder.

En stor del av förvaltningsmyndigheternas verksamhet omfattar handläggning av olika typer av ärenden vilket brukar leda till något slags beslut. Kännetecknande för myndighetsbeslut är att de är avsedda att påverka enskildas eller offentliga organs handlande.

Eftersom förvaltningsbeslut kan medföra stora ingrepp i individens privata förhållanden begränsas de av en rad bestämmelser som ska skydda individens rättigheter gentemot det allmänna. Här följer en redogörelse för de viktigaste principerna.

I enlighet med *legalitetsprincipen* som är fastställd i 1 kap. 1 § RF ska den offentliga makten utövas under lagarna. Legalitetsprincipen genomsyrar hela den offentliga förvaltningen och är en av de principer som anses kännetecknа en väl fungerande rättsstat. Inom förvaltningsrätten hänvisas ofta till legalitetsprincipen eftersom det krävs stöd i någon föreskrift för myndigheternas beslutanderätt, det vill säga deras rätt att avgöra ärenden. Kravet på författningsstöd omfattar inte bara myndighetens möjlighet att besluta om åtgärder som är betungande för den enskilde, utan allt beslutsfattande.

En annan grundläggande princip som styr förvaltningsmyndigheternas verksamhet är *likhetsprincipen* som tillsammans med *objektivitetsprincipen* är fastslagen i 1 kap. 9 § RF. Likhetsprincipen säger att alla är lika inför lagen. Detta innebär att lika fall ska behandlas lika av myndigheterna. Myndigheterna ska också – i enlighet med objektivitetsprincipen – vara sakliga och opartiska. Det betyder att myndigheterna i sina beslut inte får ta hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga föreskrifter får beaktas vid prövningen av ett ärende. De får alltså inte låta sig påverkas av en önskan att gynna eller missgynna vissa enskilda intressen, och de får inte ta hänsyn till ovidkommande omständigheter, som till exempel en enskilds nationalitet eller politiska åsikter.

Proportionalitetsprincipen är sedan gammalt en del av den svenska rättstraditionen och av den följer att nyttan av en åtgärd som företas i det allmännas intresse ska stå i rimlig proportion till de olägenheter den orsakar den enskilde. Det kan sägas att proportionalitetsprincipen består av tre moment. För det första, ska åtgärden vara lämplig för att uppnå det tänkta ändamålet. För det andra, ska den vara nödvändig för att uppnå ändamålet. Åtgärden ska slutligen medföra fördelar som står i rimlig proportion till den

skada som den förorsakar. Det sista kriteriet innebär att man ska göra avvägning mellan skada och nytta med åtgärden. Åtgärden får inte vara mer betungande eller långtgående än vad som krävs. Om det finns flera verksamma åtgärder att välja mellan ska man välja den minst ingripande åtgärden.

Rättskällor

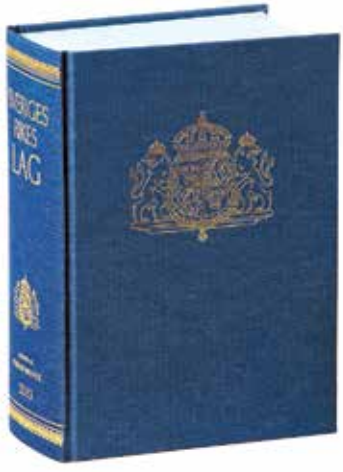
Med rättskällor avses skrivna och oskrivna regler (till exempel sedvänja), som ingår i rättssystemet. Den främsta rättskällan är den skrivna lagen, följd av förordningar och andra författningar, till exempel myndighetsföreskrifter. Författningar är ett gemensamt namn för lagar, förordningar och föreskrifter. Författningar är bindande regler. Riksdagen beslutar om lagar, regeringen om förordningar och myndigheter om föreskrifter.

Bland övriga rättskällor finns rättspraxis, sedvänja (sedvanerätt), lagars förarbeten och rättsvetenskaplig litteratur.

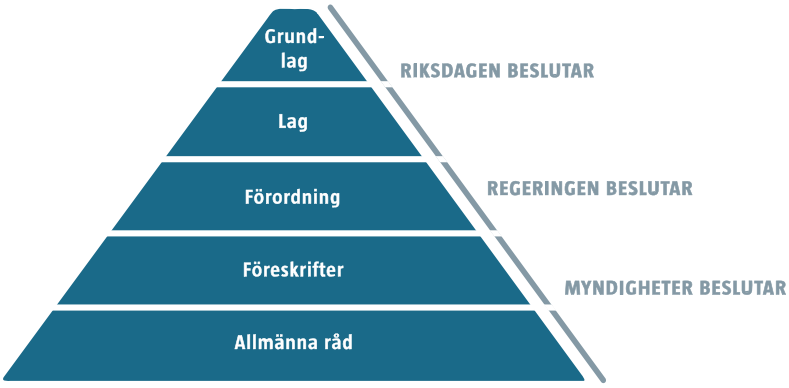
Rättspraxis är tidigare domar från högre domstolar och vissa myndigheter. Om målet har avgjorts i högsta instans, Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten), är rättsfallet vägledande för rättstillämpningen. Ett avgörande som blir vägledande kallas för prejudikat.

Ett avgörande som blir vägledande kallas för prejudikat.

Allmänna råd som meddelas av vissa myndigheter utgör inte bindande normer. Allmänna råd har snarare rådgivande och rekommenderande karaktär. I rättspraxis[46] har det sagts att de allmänna råden i normala fall bör följas.



46 RÅ 1993 ref.11.

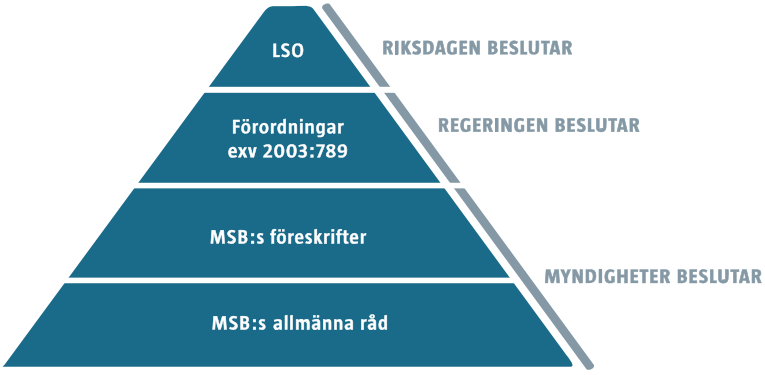


Eftersom Sverige ingår i Europeiska Unionen (EU) är EU-rätt en del av det svenska rättssystemet. I EU-rätten ingår framförallt de grundläggande fördragen, som till exempel Lissabonfördraget. Även förordningar, direktiv, bindande beslut samt rekommendationer och tillkännagivanden från EU:s institutioner, såsom EU-kommissionen, räknas till EU-rätten. Till skillnad från EU:s förordningar som direkt gäller som en svensk lag blir ett direktiv en lagregel i Sverige när det genomförs i svensk rätt genom lag eller annan författning.

I Sverige tillämpas en normhierarki som går ut på att en norm som ligger högre upp i hierarkin gäller före en norm som ligger längre ner i hierarkin. De normer som finns högst upp i hierarkin är grundlagarna[47]. Sedan följer lagar, regeringens förordningar och myndighetsföreskrifter. Normhierarkin betyder att om riksdagen beslutar om en lag som står i strid med svensk grundlag så gäller grundlagen före lagen. På samma sätt gäller lag före förordning och förordning gäller före föreskrift. Lagars förarbeten, det vill säga utredningar, propositioner, betänkanden och annat material som föregick själva lagen är i sin tur underordnade författningarna. När det gäller rättspraxis är domar från högre instans (exempelvis Högsta Förvaltningsdomstolen, tidigare Regeringsrätten) högre upp i hierarkin än domar från lägre instans (såsom kammarrätt eller förvaltningsrätt). Längst ner i normhierarkin finns rättsvetenskaplig litteratur.

EU-rätten har en särskild ställning på grund av principen om EU-rättens företräde. Principen betyder att om en nationell regel står i strid med en EU-rättslig regel så ska EU-rätten tillämpas och den nationella regeln åsidosättas. Det kan alltså vara olagligt att

47 Sveriges grundlagar är regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.



tillämpa en svensk lag om lagen strider mot EU-rätten. Denna princip begränsar dock i första hand myndigheterna.

Inom området skydd mot olyckor kan normhierarkin illustreras på följande sätt. Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor står högst upp. Under lagen finns regeringens förordningar, till exempel förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter och allmänna råd är underordnade regeringens förordningar.

Allmänt om förvaltningslagen

Ett viktigt inslag i styrningen av förvaltningsmyndigheternas verksamhet är förvaltningslagen (FL), som bland annat innehåller regler om

- handläggning av ärenden
- överklagande av förvaltningsbeslut
- myndigheternas serviceskyldighet.

FL är grunden för all handläggning av ärenden vid förvaltningsmyndigheter. Lagen innehåller basregler för hur statliga och kommunala myndigheter ska handlägga sina ärenden och sköta sina kontakter med allmänheten. FL kan ses som ett slags skelett för arbetet med ärenden.

FL tillämpas i princip även mellan myndigheterna. Vissa bestämmelser är myndigheterna bara skyldiga att tillämpa i förhållande till enskilda (till exempel bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet i 4 och 5 §§, partsinsyn i 16 § och kommunicering i 17 §). I sådana fall anges det uttryckligen i lagen att en bestämmelse ska tillämpas i myndigheternas kontakter med

enskilda eller i ärenden som rör myndighetsutövning mot någon enskild. Med enskilda menas både fysiska och juridiska personer. Organ som företräder det allmänna, till exempel kommuner, anses normalt inte som enskilda.[48]

FL är en ramlag vilket betyder att en bestämmelse i en speciallag har företräde och ska tillämpas om den avviker från en motsvarande bestämmelse i FL. I kapitel 7 finns det en närmare beskrivning av beslutsprocessen vid tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO) och beskrivning av de specialregler som gäller enligt LSO.

FL gäller framförallt förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden men i lagen finns ingen definition av begreppet ärende. I förarbetena till FL har det dock uttalats att handläggningsreglerna inte bör omfatta verksamhet av typen att köra buss, dirigera trafiken, släcka bränder, hålla lektioner i skolan, göra kirurgiska ingrepp på sjukhuspatienter och så vidare.[49] Rent faktiska åtgärder anses alltså inte som handläggning av ärenden. Man kan uttrycka det som att handläggning av ärenden är den verksamhet som leder till ett beslut genom vilket myndigheten vill påverka andra myndigheter eller enskilda.

Begreppet myndighetsutövning

Begreppet myndighetsutövning är av central betydelse i FL. Flera av FL:s bestämmelser (bland annat 15, 16, 17, 20 och 21 §§) gäller endast ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Myndighetsutövning definierades i den gamla förvaltnings-§lagen (1971:290) som ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”. Det kan sägas att myndighetsutövning är sådan verksamhet på en myndighet där myndigheten ensidigt beslutar om förmåner eller skyldigheter. Befogenheten att bestämma över en enskild ska grunda sig på bestämmelse i författning eller på ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen. Att myndigheten har rätt att bestämma något betyder att beslutet ska fattas ensidigt av myndigheten och att det ska vara bindande för den enskilde. Detta innebär att avtal, råd, rekommendationer och andra typer av beslut, som inte är obligatoriska för enskilda att följa, faller utanför begreppet myndighetsutövning.

48 Ett sådant organ kan i vissa fall ha samma ställning som en privat fysisk eller juridisk person, till exempel när staten eller kommunen äger en fastighet. I sådana fall får myndigheten uppträda som en ”enskild” (prop. 1985/86:80, s. 59).

49 Prop. 1985/86:80, s. 14.

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF kan förvaltningsuppgift delegeras till bland annat ett bolag eller en enskild person. Delegering av myndighetsutövande uppgifter får endast ske med stöd av lag. Exempel på ett sådant lagstöd är 3 kap. 6 § andra stycket LSO som anger att en kommun får delegera sin befogenhet att meddela nödvändiga föreläggande och förbud till en privat entreprenör som utför brandskyddskontroll.

Myndigheternas serviceskyldighet

För att hjälpa enskilda i deras kontakter med myndigheter finns det numera en regel om myndigheternas serviceskyldighet (4 § FL). Enligt bestämmelsen är varje myndighet skyldig att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Om någon person av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom eller henne till rätta.

Serviceskyldigheten gäller inte bara handläggning av ärenden utan all förvaltningsverksamhet hos myndigheten. Det betyder bland annat att myndigheten ska lämna upplysningar om gällande bestämmelser och praxis inom myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas avgiftsfritt om det inte finns uttryckligt stöd i lag att ta betalt.

Serviceskyldigheten innebär bland annat att kommunen måste ge upplysningar, vägledning och råd om brandskyddsfrågor till enskilda som söker sådant stöd. Servicenivån kan i viss mån anpassas till kommunens arbetsförhållanden och resurser.

Serviceskyldigheten ska även följas i myndigheternas kontakter med massmedia. Det kan gälla till exempel information om beslut som fattas i särskilt viktiga ärenden eller beslut som förväntas väcka stor uppmärksamhet. Sådan information kan till exempel lämnas i ett pressmeddelande som bör komma ut samtidigt som det aktuella beslutet meddelas den enskilde (det vill säga expedieras eller offentliggörs på annat sätt).

Serviceskyldigheten gäller med viss begränsning. Enligt lagparagrafen ska hjälpen lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Servicenivån kan anpassas till myndighetens arbetsförhållanden och resurser. Gör myndigheten vissa begränsningar i sin service måste den kunna motivera det om frågan uppstår.

I 3 kap. 2 § LSO finns en särskild bestämmelse om kommuners informationsskyldighet mot enskilda. För att den enskilde själv ska kunna bidra till sin egen säkerhet och kunna fullgöra sina skyldigheter enligt lagen är det viktigt att kommunen ger det stöd som kan behövas. Stödet kan till exempel lämnas genom rådgivning, mer allmänt riktad information eller utbildningsverksamhet.

I JO 485-2010 har Justitieombudsmannen (JO) kritiserat Energimarknadsinspektionen för dröjsmål med att besvara frågor från en enskild (P.I.). I början av oktober 2009 inkom P.I. med några skrivelser till myndigheten med bland annat allmänna frågor. Först efter ca två månader kontaktade myndigheten P.I. JO har varit kritisk till att myndigheten inte återkopplade till P.I. så skyndsamt som man bör kunna kräva. JO har uttalat att serviceskyldigheten i 4 § FL är vidsträckt men inte obegränsad. Myndigheten avgör själv i vilken utsträckning det kan vara lämpligt att ge hjälp, i vilken form svar på frågor ska ges, etc. Någon form av svar bör man dock få och svaret får inte dröja längre än nödvändigt. Om svar inte kan lämnas inom rimlig tid bör den enskilde få besked om att myndigheten har mottagit brevet och om möjligt besked om beräknad tid för handläggning.

För att fullgöra sitt uppdrag ska kommunen aktivt informera medborgarna, häri skiljer sig LSO från Förvaltningslagens serviceskyldighet som i första hand utlöses genom den enskildes frågor. Om felaktig information lämnas av kommunen kan den i vissa fall komma att bli skadeståndsskyldig. Du kan läsa mer om detta längre fram i detta kapitel.

Handläggning av ett ärende

Med handläggning av ett ärende brukar man avse den verksamhet som inleds med att ett ärende startas och avslutas med att ett beslut fattas och den berörde underrättas om beslutets innehåll. I handläggningen brukar följande moment ingå:

- ärendet påbörjas
- ärendet bereds
- beslut fattas
- den som är part underrättas om beslutet
- ärendet arkiveras hos myndigheten.

Hur ärenden som rör tillsyn enligt LSO ska handläggas regleras i FL, KomL och LSO. Här nedan redovisar vi de grundläggande krav som FL ställer på myndigheternas handläggning av ärenden. KomL:s bestämmelser om jäv beskrivs i kapitel 5. LSO:s specialbestämmelser redovisas i kapitel 7.

Varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt (7 § FL). Snabbheten får dock aldrig riskera riktigheten i avgörandena. Myndigheten ska alltså fatta beslut som är riktiga i sak trots kravet på enkelhet, snabbhet och kostnadseffektivitet.

För att underlätta för den enskilde ska myndigheten själv hämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs.

Myndigheten ska också sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Detta gäller både skriftliga och muntliga kontakter. Även på andra sätt ska myndigheten hjälpa den enskilde i hans eller hennes kontakter med myndigheten.

Myndigheten ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Detta gäller både skriftliga och muntliga kontakter.

Hur ett ärende startar

Ett ärende kan startas på flera olika sätt. Ett ärende kan initieras av en enskild fysisk eller juridisk person. Om den enskilde vill ha någon form av förmån startas ärendet genom en ansökan. Om han eller hon vill upplysa myndigheten om ett visst sakförhållande görs en anmälan. Den enskilde kan också starta ett ärende genom att överklaga ett beslut som han eller hon är missnöjd med.

Ett ärende kan också startas på myndighetens eget initiativ. Ett typiskt exempel på sådana ärenden är ärenden som rör tillsyn.

När ett ärende startar ska myndigheten i första hand göra en formell granskning av det. Detta gäller framförallt ärenden som väcks av enskilda. Den formella granskningen betyder att man

- gör klart för sig vad ärendet rör
- kontrollerar att den enskilde som initierar ärendet är behörig att göra det
- kontrollerar att ärendet har kommit in i rätt tid
- kontrollerar att myndigheten är rätt myndighet att handlägga ärendet.

Den som vill starta ett ärende måste vara behörig att göra det. Vilka som kan agera som parter i olika ärenden framgår av reglerna för olika sakområden. I vissa ärenden ska handlingarna lämnas inom viss tid, till exempel överklaganden eller vissa ansökningar. Då ska man kontrollera om handlingarna inkommit inom den föreskrivna tiden.

Om ett ärende inte uppfyller de formella villkoren ska myndigheten underrätta den enskilde och ge honom eller henne möjlighet att komplettera ärendet, om detta är möjligt. I vissa situationer kan myndigheten själv ta fram de nödvändiga uppgifterna.

Om bristerna kvarstår även efter en uppmaning om komplettering kan myndigheten, om det inte föreskrivs annat, avsluta ärendet utan åtgärd. Detta sker genom ett avvisningsbeslut där myndigheten anger att ärendet inte tas upp till prövning på grund av den formella bristen och därmed ska avvisas.

Beredning av ett ärende

Syftet med beredningen är att få ett tillräckligt och komplett beslutsunderlag.

Om det inte finns några formella hinder börjar ärendets beredning som även kallas den materiella prövningen. Syftet med beredningen är att få ett tillräckligt och komplett beslutsunderlag.

Ärenden hos förvaltningsmyndigheter initieras normalt skriftligen. Även om det inte uttryckligen anges i FL handläggs förvaltningsärenden i regel skriftligt. En part i ett ärende som avser myndighetsutövning har dock rätt att lämna uppgifter muntligt (14 § FL), till exempel vid ett besök eller på telefon. Den enskilde kan nekas att lämna uppgifter muntligen om detta stör arbetets behöriga gång. Begränsningen betyder att myndigheten kan kräva att omfattande och komplicerade uppgifter ska lämnas i skriftlig form om det skulle ta orimligt lång tid att gå igenom dem muntligen. Myndigheten kan även be den enskilde att komma tillbaka en annan dag om man behöver prioritera viktiga och brådskande uppgifter.

I andra fall bestämmer myndigheten om handläggningen ska vara muntlig. Myndigheten ska särskilt ta hänsyn till att muntlig handläggning kan göra det lättare för den enskilde att förklara sin inställning för myndigheten.

Utredningsskyldighet

Enligt en allmän princip inom förvaltningsrätten har myndigheten en skyldighet att se till att ett ärende utreds så fullständigt som dess beskaffenhet kräver. Utredningsansvaret ligger således på myndigheten. Detta betyder dock inte att myndigheten alltid själv måste ta hand om utredningen. Att myndigheten har huvud-

ansvaret för utredningen, när myndigheten på eget initiativ tar upp ett ärende, är ganska klart. Detta gäller framförallt ärenden när myndigheten vidtar åtgärder i allmänt intresse och till exempel ingriper mot ett olovligt förfarande, utfärdar förbud eller återkallar tillstånd. Om det däremot är en enskild som ansöker om förmån ligger det förstås i den enskildes intresse att myndigheten får tillgång till ett fullständigt beslutsunderlag.

Genom utredningen ska myndigheten utrusta sig med ett tillräckligt beslutsunderlag. Samtidigt ska myndigheten ta hänsyn till kravet på att ärendet ska handläggas snabbt, enkelt och billigt. Materialet ska därför inte göras mer omfattande än vad som är nödvändigt för att kunna fatta ett korrekt beslut i ärendet.

Det finns en rad bestämmelser om beredningar i FL och de syftar alla till att säkra att ärendet handläggs säkert. Nedan följer en genomgång av dessa bestämmelser.

Remiss och förfrågan

I myndighetens utredningsskyldighet ingår även att inhämta yttranden och upplysningar från andra myndigheter eller från enskilda om det behövs. När myndigheten utreder ett ärende och vill hämta ett yttrande från någon annan ska myndigheten samtidigt se till att ärendet inte blir orimligt försenat på grund av ett långdraget remissförfarande. Innan en myndighet inhämtar yttrande genom remiss ska den därför noga pröva behovet av åtgärden (13 § FL). Behöver yttrande hämtas från flera, ska det göras samtidigt, om inte särskilda skäl föranleder något annat.

I remissen eller förfrågan ska det preciseras vilka uppgifter myndigheten vill ha. Myndigheten ska inte begära in fler uppgifter än vad som behövs. Myndigheten ska också ange inom vilken tid yttrande önskas. Om man skickar förfrågan till en enskild part måste parten ges skälig tid för att kunna lämna begärda uppgifter.

Dokumentationsskyldighet

Det kan hända att myndigheten får in uppgifter på annat sätt än genom skriftliga handlingar. I ärenden som rör myndighetsutövning mot någon enskild ska myndigheten då anteckna alla uppgifter om uppgifterna kan ha betydelse för ärendets gång. Detta följer av 15 § FL. Uppgifterna kan komma från parten eller utomstående. Att uppgiften ska ha betydelse för ärendets utgång betyder att man inte behöver anteckna uppgifter som redan finns i handlingarna i ärendet eller som rör helt irrelevanta frågor.

Myndigheten är således skyldig att dokumentera muntliga uppgifter som inkommit till eller inhämtats av myndigheten. Också

sådan information som myndigheten får på annat sätt, till exempel iakttagelser vid tillsynsbesök, ska antecknas. Myndigheten har dock rätt att utan anteckningsplikt använda sig av sin allmänna sakkunskap.

Anteckningarna görs lämpligen i en tjänsteanteckning. Dokumentationsskyldigheten innebär inte att man måste återge det som sagts ordagrant.[50] I en tjänsteanteckning bör man sammanfatta det viktigaste som kommit fram vid exempelvis ett besök eller ett telefonsamtal. Samtidigt får anteckningarna inte bli så knapphändiga att de inte kan användas som bevis för vad som har förekommit. En tjänsteanteckning ska upprättas omgående, det vill säga i direkt anslutning till uppgiftslämnandet. Tjänsteanteckningen bör vara daterad, innehålla namnet på uppgiftslämnaren, innehålla de nya uppgifterna och vara undertecknad av den som gjort anteckningen. Justitieombudsmannen (JO) har vid flera tillfällen kritiserat myndigheterna för bristande tjänsteanteckningar.

I JO 1998/99 s.214 ansåg JO tjänsteanteckningen som skattemyndigheten upprättade med anledning av att muntliga upplysningar hämtades från en förskola och en försäkringskassa som bristfällig, då den saknade datering och notering om vilka personer som lämnade uppgifterna.

50 Prop. 1985/86:80, s. 66.

Partsinsyn

I ett fungerande rättssamhälle ska den som är part i ett ärende ha möjlighet att på ett tillfredsställande sätt kunna bevaka och tillvarata sina intressen. Parten måste få möjlighet att bemöta allt som är av betydelse i ärendet och få yttra sig över vad som tillförts ärendet. Parten ska också kunna förvissa sig om att ärendet handläggs snabbt och effektivt. Därför har parter i ärenden rätt till insyn i utredningen och rätt att ta del av det som tillförts ärendet om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild (16 § FL).

Partsinsynen innebär att den som är part i ett ärende alltid har rätt att ta del av det material som tillförts ärendet. Vissa uppgifter kan dock vara sekretessbelagda.

Partens rätt att ta del av materialet omfattar allt som tillförts ärendet. Handlingarna som inte tillförts ärendet omfattas följaktligen inte av parts rätt till insyn. Exempel på sådana är olika slag av minnesanteckningar. Observera skillnaden mellan minnesanteckning och tjänsteanteckning. En minnesanteckning är något som tecknas ned enbart för tjänstemannens eget minne, exempelvis inför en föredragning eller inför att ett beslut ska skrivas, och som inte tillför ärendet någon ny sakuppgift. En tjänsteanteckning däremot syftar till att tillföra ärendet information om vad som framkommit exempelvis under ett tillsynsbesök. Naturligtvis kan en minnesanteckning bli en allmän handling genom att de expedieras eller arkiveras, se mer om detta längre fram i kapitlet. Om myndigheten bestämmer att minnesanteckningarna ska tillföras ärendet omfattas dessa av partsinsyn.

Rätten till partsinsyn gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), (OSL). Enligt denna bestämmelse kan parten nekas att få del av utredningsmaterialet om det med hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. Det är alltså möjligt för myndigheten att vägra lämna ut en handling som visar vem som har gjort en anmälan, om hemlighållandet anses nödvändigt för att skydda anmälaren mot repressalier. I sådant fall har ändå parten rätt att ta till vara sin rätt och myndigheten får finna andra vägar att ge parten information. I stället för att lämna ut materialet ska myndigheten då informera om vad materialet innehåller på ett sådant sätt att man inte skadar det intresse som sekretessen ska skydda.

Kommunicering

Myndighetens kommunikationsskyldighet är fastslagen i 17 § FL och den regeln ska följas i ärenden som avser myndighetsutövning. Till skillnad från partsinsynen, som innebär att en part har rätt att ta del av handlingar när denne begär det, innebär kommunikationsskyldigheten att myndigheten själv måste underrätta

Om situationen kräver ett snabbt ingripande kan tillsynsmyndigheten utelämna kommuniceringen och fatta beslut direkt.

den som är part i ärendet om sådana uppgifter som har tillförts ärendet av någon annan än parten själv (så kallade tredjemansuppgifter). Kravet på kommunicering gäller bara inför beslut som betyder att ärendet avgörs.

Kommuniceringen består av två moment. Dels ska parten informeras om uppgiften, dels ges tillfälle att lämna synpunkter på den. Myndigheten bestämmer hur kommunicering ska ske. Vanligtvis sker kommuniceringen skriftligen. Begränsade och enklare uppgifter kan kommuniceras muntligt genom telefon eller vid ett besök. När man väljer kommuniceringsform ska man se till att kravet på säkerhet upprätthålls. I samband med kommuniceringen bör myndigheten ange ett datum då parten senast ska lämna sina synpunkter. Parten bör också underrättas om att ärendet kan komma att avgöras efter svarstidens utgång, även om parten inte lämnar några synpunkter. Parten bestämmer själv om han eller hon vill yttra sig.

Uppgifter som ska kommuniceras behöver inte vara skriftliga handlingar det kan också vara muntliga upplysningar, iakttagelser vid ett platsbesök, information som myndigheten hämtat från internet eller media och liknande. Internt framställda handlingar som endast innehåller en sammanställning av redan kommunicerat utredningsmaterial eller en rättsutredning behöver inte kommuniceras.

Det finns ett antal undantag från myndigheten skyldighet att kommunicera (17 § FL). Kommuniceringen behöver exempelvis inte ske om myndigheten avser att avgöra ärendet på ett sätt som är positivt för parten, det vill säga när beslutet inte går parten emot. Kommuniceringen behöver inte heller ske om uppgiften saknar betydelse för ärendets utgång. Myndigheten kan också låta bli att kommunicera om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet, eller om avgörandet inte kan uppskjutas. Det kan hända att situationen kräver ett mycket snabbt ingripande av myndigheten och att det då inte är möjligt att hinna med kommunicering.

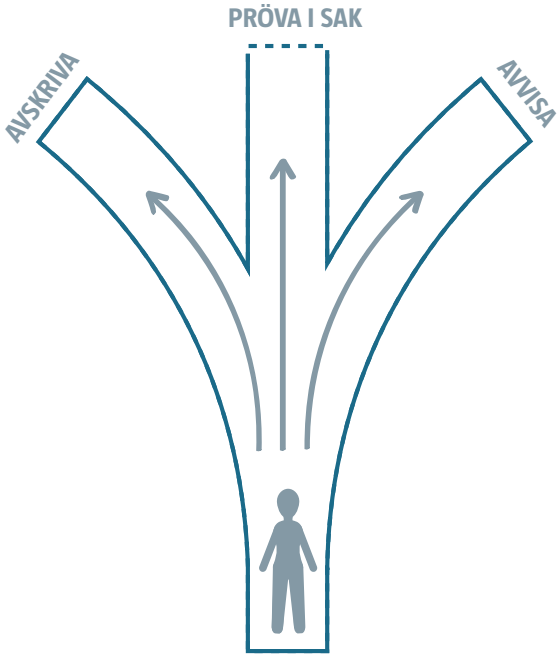
Om myndigheten inte uppfyller sin kommunikationsskyldighet kan beslutet komma att undanröjas på grund av formell brist. Beslutet har då inte kommit till på rätt sätt. Man säger att ett sådant beslut inte har tillkommit i laga ordning. Det finns en mängd rättsfall där det överklagade beslutet har upphävts och ärendet visats åter, alltså skickats tillbaka till myndigheten, på grund av bristande kommunicering. Om man vill vara säker på att mottagaren har tagit emot handlingarna bör man använda sig av någon form av delgivning, se kapitel 7.

Kommuniceringsskyldigheten gäller med de begränsningar som framgår av 10 kap. 3 § OSL (se ovan under Partsinsyn).

Beslut i ett ärende

När utredningen har slutförts och myndigheten har kommunicerat det som ska kommuniceras är det dags att ta ställning i ärendet. Ärendet avgörs genom ett beslut. Ärendet kan avslutas genom att myndigheten avvisar, avskriver eller prövar ärendet i sak. Avvisning sker på grund av formella brister innan ärendet prövas i sak (se ovan under Hur ett ärende startar). Ärendet avskrivs från vidare handläggning när den fråga som ärendet handlar om, inte längre behöver regleras, till exempel om parten har återkallat sin ansökan.

Vanligtvis föregås beslutet av en föredragning då en handläggande tjänsteman redovisar samtliga relevanta fakta i ärendet för beslutsfattaren och sedan presenterar sitt förslag till beslut. Den beslutande bestämmer därefter om ärendet ska avgöras så som den föredragande tjänstemannen föreslagit eller på ett annat sätt. Vid kollektivt beslutsförfarande lägger ordföranden fram förslag till beslut efter det att överläggningen har avslutats. I 4–6 kap. KomL finns bestämmelser om beslutsförfarande vid en nämnd, bland annat hur omröstning ska ske.



Beslutets innehåll och utformning

För varje beslut i ett ärende ska myndigheten upprätta en handling som visar

- dagen för beslutet
- beslutets innehåll
- vem som har fattat beslutet
- vem som har varit föredragande
- vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Detta styrs av myndighetsförordningen (2007:515) som gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Regeln i 21 § myndighetsförordningen fastställer minimikrav på vad ett beslut ska innehålla och kan utgöra vägledning för kommunala förvaltningsmyndigheter när de utformar sina beslut.

Grundregeln är att alla beslut måste förses med en fullständig och begriplig motivering.

Utöver detta ställer FL upp vissa grundläggande krav på vad ett beslut ska innehålla. Ett ärende om myndighetsutövning ska som regel innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet (20 § FL). Det uppställs i princip inga krav på att beslutet ska innehålla detaljerade redogörelser för de faktiska omständigheterna i ärendet och omfattande resonemang för hur myndigheten rättsligt bedömer dessa omständigheter. Man ska redovisa de omständigheter som är väsentliga för utgången. Parten måste kunna förstå av beslutsmotiveringen vilka faktiska omständigheter som har legat till grund för avgörandet, vilka rättsregler som myndigheten har tillämpat och hur myndigheten har resonerat på punkterna där myndigheten och parten har olika uppfattningar. Beslutsmotiveringen bör således utformas på ett sådant sätt att parten förstår varför myndigheten har beslutat som den gjort och varför de skäl parten åberopat inte har ansetts som tillräckliga.

Det finns ett antal undantag från motiveringsskyldigheten och då kan myndigheten utelämna skälen antingen helt eller delvis[51]. Man kan exempelvis utelämna motiveringen om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen. Beslut i ärenden som gäller meddelande av föreskrifter och normbeslut behöver inte heller motiveras. Motiveringen kan även utelämnas när ärendet kräver så snabbt ingripande att det inte finns tid för myndigheten att formulera skälen. Om myndigheten har utelämnat skälen bör parten kunna begära att få veta vilka de var.

51 Se 20 § FL.

För att beslutet ska få avsedd verkan måste parter och eventuellt andra intressenter få kännedom om det. Underrättelsen är i regel också en förutsättning för att beslutet ska bli bindande för parterna och ska kunna verkställas. Överklagandetiden börjar normalt löpa först efter det att parten har fått en del av beslutet. I FL finns det därför bestämmelser om underrättelse och överklagandeanvisning.

I ärenden som är myndighetsutövning är myndigheten skyldig att underrätta parten om innehållet i beslutet som avgör ärendet (21 § första stycket FL). Underrättelsen behöver dock inte lämnas om det är uppenbart obehövligt. FL anger inte när parten ska underrättas om myndighetens beslut. Det är dock helt naturligt att underrättelsen ska ske så snart som möjligt.

Om beslutet går parten emot och kan överklagas, ska parten underrättas om hur han eller hon kan överklaga det (överklagandeanvisning, eller så kallad besvärshänvisning). Om någon har reserverat sig mot beslutet genom att låta anteckna en avvikande mening ska parten även underrättas om det.

Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Det normala förfarandet är att underrättelsen sker skriftligen. Underrättelsen ska dock alltid ske skriftligt, om parten begär det.

Beslutsbehörighet och delegation

Vilken myndighet som är behörig att fatta beslut i ett visst ärende anges vanligtvis i en specialförfattning. Det framgår exempelvis av 3 kap. 11 § LSO att en kommuns uppgifter enligt lagen ska fullgöras av en eller flera nämnder.

En kommunal nämnd får delegera beslutanderätten i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden till ett utskott, en ledamot eller en anställd (6 kap. 33 § KomL). Kommunallagens nästa paragraf pekar ut vissa ärenden som inte får delegeras vidare, utan måste beslutas av nämnden (6 kap. 34 § KomL). Det handlar bland annat om framställningar eller yttranden till fullmäktige eller vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter.

Om en nämnd delegerar beslutanderätten till en förvaltningschef inom nämndens område får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur vidaredelegera beslutanderätten till andra anställda, 6 kap. 37 § KomL. Normalt har endast en person inom en nämnds verksamhetsområde rätt att vidaredelegera. Om flera nämnder har samma förvaltningschef, får varje nämnd bestämma om förvaltningschefen ska få rätt att vidaredelegera bestlutanderätten.[52]

52 Prop. 1990/91:117, s. 205.

Om delegering sker i större utsträckning än vad reglerna medger riskerar man att de beslut som fattats med stöd av den felaktiga delegationen blir upphävda vid en prövning.

Det är av stor vikt att delegation inte sker i större utsträckning än vad reglerna medger. Ett beslut som har fattats enligt otillåten delegering anses ha fattats av en obehörig person. Beslutet har då inte tillkommit i laga ordning och kan komma att upphävas.

Beslut som har fattats med stöd av nämndens beslut om delegering ska anmälas till nämnden. Det är nämnden som bestämmer hur en sådan anmälan ska göras, 6 kap. 35 § KomL. Beslut som har fattats efter vidaredelegering från förvaltningschefen ska anmälas till honom eller henne, 6 kap. 37 § KomL.

Verkställighet av ett beslut

Förvaltningslagen saknar regler om besluts verkställighet, det vill säga att beslutet ska börja tillämpas antingen av den enskilde själv eller genom tvång från myndigheten. Ett riktmärke är dock att ett beslut får verkställas när tiden för dess överklagande har gått ut. Man brukar tala om att beslutet vinner laga kraft. I specialförfattningar finns ibland bestämmelser som anger att beslut ska eller får verkställas omedelbart, det vill säga innan det vinner laga kraft. Om ett beslut kan verkställas omedelbart har klaganden rätt att i samband med att han eller hon överklagar begära att beslutet tills vidare inte ska gälla (så kallad inhibition). En sådan begäran ska prövas av den högre instansen, det vill säga myndigheten eller domstolen som ska pröva överklagandet (29 § FL).

I kapitel 7 kan du läsa mer om verkställighet av beslut enligt LSO.

Rättelse eller omprövning av ett beslut

I FL återfinns även regler om vilka möjligheter en myndighet har att rätta ett beslut (26 § FL) och om en myndighets skyldighet att ompröva ett beslut (27 § FL). Båda dessa regler är bara tillämpbara efter att beslutet har blivit expedierat. Med expediering menas att adressaten underrättas om beslutet (skriftligt eller muntligt) eller att beslutet offentliggörs på något annat sätt, till exempel genom att det anslås på myndighetens anslagstavla. Innan expediering skett, kan myndigheten alltid ändra sitt beslut. Det anses som naturligt att myndigheten under beslutsprocessen kan byta ställningstagande eller laborera med olika beslutsalternativ, så länge ingen utomstående känner till detta. Beslutets adressat eller andra berörda kan inte lida någon rättsförlust, eftersom det är omöjligt att anpassa sig till ett ”beslut” om vars existens ingen utanför myndigheten är medveten[53].

I kapitel 7 kan du läsa mer om rättelse och omprövning i samband med handläggning av ett LSO ärende.

Överklagande av ett beslut

Det går i regel att överklaga ett förvaltningsbeslut. De grundläggande villkoren för att ett överklagande ska prövas är att beslutet är överklagningsbart och att den som överklagar har rätt att göra det, det vill säga har klagorätt.

Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och under förutsättning att beslutet kan överklagas (22 § FL). I vissa specialförfattningar anges uttryckligen vilka beslut som inte får överklagas. Det kan dock tilläggas att bestämmelserna om överklagande i FL alltid tillämpas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (3 § FL).

Den som vill överklaga ska göra det skriftligt och det ska ha kommit till myndigheten senast tre veckor efter att den klagande fick del av beslutet.

Ett beslut ska överklagas skriftligt. Av överklagandet ska det kunna utläsas vilket beslut som man överklagar och hur man vill att beslutet ska ändras. Överklagandet ska skickas eller lämnas in till myndigheten som har meddelat beslutet. Överklagandet ska ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.[54] När en myndighet eller någon annan företrädare för det allmänna klagar räknas överklagandetiden från den dag då beslutet meddelades (23 § FL).

Vad tillsynsmyndigheten ska göra när ett överklagande kommer in till myndigheten beskrivs i kapitel 7.

53 SOU 2010:29, s. 562.
54 En specialförfattning kan innehålla annan tidsfrist för överklagande.

Kommunens skadeståndsansvar

Skadeståndsansvaret regleras i skadeståndslagen och det finns två olika situationer som kan föranleda skadeståndsansvar för kommunen, dessa presenteras i texten nedan.

Frågor om risken för att bli skadeståndsskyldig dyker ibland upp i samband med att kommunen ska meddela ett föreläggande eller förbud med stöd av LSO. Rädslan är ofta obefogad. I de fall det finns utrymme för så kallad skönsmässig bedömning[55] (som det gör i 2 kap. 2 § LSO) räcker det inte med att kommunen gjort en felaktig bedömning av en rätts- eller bevisfråga. Kommunen måste ha gjort en uppenbart oriktig bedömning, eller helt ha förbisett en bestämmelse, för att skadestånd ska bli aktuellt.

Det är i regel den som orsakat skadan som är skadeståndsskyldig. Arbetsgivare ansvarar dock för skador som arbetstagare orsakar i tjänsten enligt en regel som kallas principalansvar. Du kan läsa mer om i vilka fall en arbetstagare kan bli skyldig att ersätta arbetsgivaren för utbetalt skadeståndsansvar i kapitel 5.

Fel eller försummelse vid myndighetsutövning

Regler om statens och kommuners skadeståndsansvar vid myndighetsutövning återfinns i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Om kommunen är ansvarig beror på vem som svarar för den verksamhet där skadan uppstått. Om en kommun exempelvis har överlämnat myndighetsutövning till ett privat företag ansvarar kommunen för företagets handlande.

55 Med skönsmässig bedömning menas att bedömningen bygger på en uppskattning. Det finns inga uttryckliga bestämmelser för hur en bedömning ska ske, utan det finns ett utrymme för en egen uppskattning av situationen. En bedömning av vad som kan anses vara skäligt är oftast en skönsmässig bedömning.

Skadeståndsansvaret omfattar person- och sakskador samt rena förmögenhetsskador. Till rena förmögenhetsskador räknas annan typ av ekonomisk skada, än skada på person eller egendom.

En förutsättning för kommuners skadeståndsansvar enligt den särskilda regeln i 3 kap. 2 § skadeståndslagen är att felet eller försummelsen har skett vid *myndighetsutövning*. I förarbetena till skadeståndslagen har det anförts att myndighetsutövning innefattar beslut eller åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter. Det karakteristiska för dessa förvaltningsakter är att de kommer till stånd och får rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler, inte på grund av avtal eller liknande[56]. Begreppet myndighetsutövning har även diskuterats tidigare i detta kapitel.

Skadeståndsskyldigheten kan uppkomma redan om felet eller försummelsen bara har *ett visst samband* med myndighetsutövningen. Enligt förarbetena omfattar bestämmelsen åtskilliga beslut eller åtgärder som ingår enbart som led i myndighetsutövningen men

Byggnadsnämnden i Halmstads kommun meddelade år 1998 bygglov för ägaren till en fastighet strax intill havet att bygga ut den befintliga byggnaden. Vid tiden för ansökan hade byggnaden kommit att avvika från gällande detaljplan genom en planändring år 1986. Dessa avvikelser hade inte varit godkända tidigare. Den aktuella tillbyggnaden avsåg ytterligare byggnadsyta med samma byggnadshöjd som den befintliga byggnaden. Efter det att ägaren hade slutfört byggnadsarbetena år 1999 överklagade en granne bygglovet. Med hänvisning till avvikelserna från detaljplanen och det faktum att nämnden inte låtit berörda grannar yttra sig upphävde länsstyrelsen bygglovsbeslutet och visade ärendet åter till nämnden. År 2001 beslutade nämnden att på nytt bevilja bygglov för den utförda tillbyggnaden. Grannen överklagade även detta beslut och fick rätt hos både länsstyrelsen och länsrätten. År 2007 beslutade nämnden om att tillbyggnaden skulle rivas. Beslutet vann laga kraft.

Fastighetsägaren väckte talan mot kommunen och yrkade att det skulle fastställas att kommunen var skadeståndsskyldig på grund av fel eller försummelse vid handläggningen av bygglovsansökan.

56 Prop. 1972:5, s. 311–312.

Hovrätten för Västra Sverige fastställde i en dom i mål nr T 2096-10, 2011-04-01 tingsrättens dom om att kommunen var skadeståndsskyldig. Enligt hovrätten skulle en granskning av bygglovsansökan som utförts med tillbörlig noggrannhet och aktsamhet och med nödvändig juridisk kompetens uppenbart ha utvisat att såväl den befintliga byggnaden som tillbyggnaden som man sökte bygglov för var i strid med gällande detaljplan. Man skulle också ha funnit att det fanns risk för betydande olägenheter för omgivningen om bygglov beviljades och att kommunen var skyldig att höra med berörda sakägare innan bygglov beviljades. Kommunen åsidosatte det aktsamhetskrav som måste ställas på handläggningen genom att meddela bygglovet i klar strid mot flera av plan- och bygglagens bestämmelser och utan att dessförinnan höra grannarna. Myndighetsutövningen var så försumlig och bristfällig att kommunen ansågs skadeståndsskyldig för skadan som fastighetsägaren orsakats genom att förlita sig på kommunens beslut och bebygga fastigheten i enlighet med bygglovet.

som är reglerade av offentligrättsliga föreskrifter. Även dessa beslut och åtgärder kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde, liksom vissa andra handlingar som står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen[57].

En kommun ansvarar för skador som har orsakats av *fel eller försummelse* vid myndighetsutövning. För ett sådant ansvar anses det inte räcka att en myndighet har gjort en felaktig bedömning av en rätts- eller bevisfråga eller kan kritiseras för sitt ställningstagande i en fråga där det har funnits utrymme för en skönsmässig bedömning. Endast rena förbiseenden av en bestämmelse eller uppenbart oriktiga bedömningar utgör fel eller försummelse i den mening som avses i 3 kap. 2 § skadeståndslagen.[58]

Felaktiga upplysningar eller råd

En kommun kan också hållas ansvarig för ren förmögenhetsskada som orsakas av att en myndighet genom fel eller försummelse lämnar felaktiga upplysningar eller råd. Detta framgår av 3 kap. 3 § skadeståndslagen.

Skadeståndsansvaret aktualiseras bara om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska man

57 Prop. 1972:5, s. 502.
58 Se till exempel NJA 2003 s. 285 och NJA 2010 s. 577.

särskilt beakta upplysningarnas eller rådens art, deras samband med myndighetens verksamhetsområde och omständigheterna när de lämnades. Särskilda skäl kan anses föreligga när den enskilde har förlitat sig på ett auktoritativt besked från en myndighet och till följd därav utan egen skuld fått sin ekonomi märkbart försämrad.

Normalt bör det krävas att det finns någon konkret omständighet som gör att det finns särskild anledning att i det enskilda fallet lita på att informationen är korrekt. Om en tjänsteman till exempel har uttalat sig med stor bestämdhet om någon konkret omständighet, bör det kunna vara skadeståndsgrundande om uttalandet är felaktigt. Detsamma gäller om en tjänsteman på något särskilt sätt har uttalat att de uppgifter han lämnar är korrekta eller på annat sätt ger sken av att de är kontrollerade. Om informationen däremot är mer vag eller lämnas med reservationer, bör felaktigheter i den knappast kunna medföra skadeståndsansvar. I regel bör det också krävas att informationen inte kan fås varifrån som helst. Om till exempel uppgiften utan svårigheter kan kontrolleras någon annanstans av den som tagit emot den, är det en sådan omständighet som talar mot ett skadeståndsansvar. Det har också betydelse *vem* hos en myndighet som lämnar informationen. Självklart svarar myndigheten för information som ges oberoende av informationslämnarens tjänsteställning på myndigheten men det finns större anledning att förlita sig på information som lämnas av exempelvis en ansvarig handläggare än av en sekreterare utan ansvar för något särskilt sakområde vid myndigheten.

Offentlighet och sekretess

I det här avsnittet finns en översiktlig beskrivning av de regler som gäller för offentlighet och sekretess. Avsnittet innehåller även information om vad som gäller när en person eller ett företag vänder sig till myndigheten med en begäran om att få del av en handling som finns på myndigheten. Syftet med detta avsnitt är att du ska få kännedom om den lagstiftning som reglerar offentlighet och sekretess i allmänhet och om regler som kan bli aktuella i tillsynsverksamheten enligt LSO.[59]

Offentlighetsprincipen

För att motverka att statsmakterna och myndigheterna missbrukar sin makt och för att se till att begångna fel avslöjas och rättas till

59 Prop. 1997/98:105, s. 37–38.

garanteras allmänheten och media tillgång till information om förhållandena inom staten och kommunerna. Därför är offentlighet huvudprincip inom svensk rättsskipning och förvaltning. Ett uttryck för offentlighetsprincipen är att varje svensk medborgare[60] har rätt att ta del av uppgifter som finns i allmänna handlingar.[61] Man talar om handlingsoffentligheten som en del av offentlighetsprincipen. Handlingsoffentligheten regleras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Rätten att få läsa en allmän handling kan dock begränsas. En begränsning ska i sådant fall finnas angiven i en lag, oftast i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), (OSL).

Allmän handling

Med handling menas en framställning i bild och skrift eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel.[62]

Om någon vänder sig till en myndighet med en begäran att få del av en uppgift som finns hos myndigheten måste myndigheten först undersöka om den begärda uppgiften finns i någon handling.

Med *handling* menas en framställning i bild och skrift eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel.[62]

Man kan säga att en handling är ett föremål som innehåller information av något slag. Informationen ska vara fixerad på något sätt, till exempel antecknad på papper, inspelad på band eller skriven på dator. Som exempel kan nämnas att ett telefonsamtal inte är en handling, men om samtalet spelas in på band eller nedtecknas på papper blir upptagningen eller anteckningen en handling. E-post likställs med vanlig post.[63]

Om uppgiften finns i en handling ska det därefter kontrolleras om det är en *allmän handling*.

En handling blir allmän när den förvaras på myndigheten och anses som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.[64]

En handling blir allmän när den förvaras på myndigheten och anses som *inkommen* till eller *upprättad* hos myndigheten.[64]

Utgångspunkten är att handlingen ska finnas inom myndighetens lokaler för att den ska anses vara *förvarad* hos myndigheten, men även handlingar som finns hos någon annan kan anses förvarade på myndigheten. Så kan vara fallet med handlingar som lämnats för teknisk bearbetning eller lagring eller handlingar som temporärt lämnat myndigheten.

Enligt huvudregeln anses en handling *inkommen* till en myndighet när den har anlänt dit eller tagits emot av någon behörig person, till exempel den tjänsteman som är föredragande i ärendet som

60 Detsamma gäller även för utländska medborgare, 14 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen (TF).
61 2 kap. 1 § TF.
62 2 kap. 3 § TF.
63 JO 4225-98.
64 2 kap. 3 § TF.

handlingen avser[65]. Detta gäller också när ett elektroniskt dokument når mottagarens dator. Det spelar ingen roll var tjänstemannen tar emot handlingen. Det kan alltså ske utanför myndighetens lokaler, exempelvis i samband med en tillsynsförrättning eller i hemmet. Handlingen behöver inte heller ha diarieförts för att anses vara inkommen. Myndigheterna är dock i regel skyldiga att så snart som möjligt diarieföra inkomna eller upprättade allmänna handlingar (5 kap. 1 § OSL).

En handling anses vanligtvis *upprättad* när den fått sin slutgiltiga utformning. Detta kan ske till exempel genom att handlingen expedieras, det vill säga postas eller hålls tillgänglig för avhämtning på myndigheten. En handling som inte expedieras anses vara upprättad när ärendet som handlingen hör till är slutbehandlat hos myndigheten. Det kan exempelvis vara ett ärende som läggs till handlingarna utan ytterligare åtgärder. I annat fall anses en handling upprättad i samband med att den undertecknats av en behörig tjänsteman hos myndigheten. Handlingar som varken ska undertecknas eller hör till ett ärende blir normalt allmänna när de färdigställs. Särskilda bestämmelser finns för diarium, en journal eller liknande där anteckningar görs fortlöpande. Där anses handlingen upprättad så fort den är färdig att användas.[66]

Exempel på handlingar som inte utgör allmänna handlingar är utkast, koncept och minnesanteckningar som tagits fram inför ett beslut[67]. Om dessa handlingar arkiverats utgör de dock allmänna handlingar. Med begreppet minnesanteckning avses i TF föredragningspromemorior och andra anteckningar som görs för föredragning eller beredning av ett ärende och som inte tillför ärendet några nya sakuppgifter. Observera att en tjänsteanteckning inte är en minnesanteckning i TF:s mening. En tjänsteanteckning som hör till ett ärende blir en allmän handling först när ärendet är slutbehandlat, om tjänsteanteckningen inte har expedierats tidigare, till exempel skickats till parten för kommunicering.

Exempel på handlingar som inte utgör allmänna handlingar är utkast, koncept och minnesanteckningar som tagits fram inför ett beslut.[67]

Sekretess

En allmän handling kan antingen vara offentlig eller hemlig. Huvudregeln är att allmänna handlingar är offentliga. Undantag från huvudregeln föreskrivs i OSL. I OSL finns bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar. Lagen innehåller också bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas

65 2 kap. 6 § TF.
66 2 kap. 7 § TF.
67 2 kap. 9 § TF.

verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Dessa bestämmelser avser förbud att avslöja uppgift, vare sig detta sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt. Då förbudet tar sikte på uppgiften som sådan har det ingen betydelse om uppgiften finns i en allmän handling, en handling eller om den inte alls är dokumenterad. Om det i lagen föreskrivits att sekretess gäller för viss uppgift får denna uppgift inte på något sätt avslöjas för utomstående. Det betyder att det till exempel är otillåtet att visa ett hemligt föremål för någon annan person.

Sekretess ska iakttas av myndigheter och av de personer som i sitt arbete för myndigheten får del av hemliga uppgifter.[68] Den som i sin verksamhet hos myndigheten fått tillgång till hemliga uppgifter har tystnadsplikt även efter det att han eller hon har lämnat sin anställning eller sitt uppdrag.

Sekretess gäller i princip även mellan myndigheter[69] och mellan verksamhetsgrenar inom en myndighet om verksamhetsgrenarna kan betraktas som självständiga i förhållande till varandra[70]. Det finns dock ett antal regler i lagen som gör det möjligt för myndigheter att i vissa fall lämna hemliga uppgifter till varandra.[71] Exempelvis kan en hemlig uppgift lämnas ut om det är nödvändigt för att den myndighet som lämnar ut den ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL).

68 Se 2 kap. 1 § OSL.
69 8 kap. 1 § OSL.
70 8 kap. 2 § OSL.
71 Se 10 kap. OSL.

Om en tillsynsmyndighet behöver en sekretesskyddad uppgift för att kunna göra tillsyn över myndigheten där uppgiften finns, tillåter lagen att uppgiften lämnas till tillsynsmyndigheten.[72] En hemlig uppgift kan också lämnas till en myndighet som behöver uppgiften för omprövning av beslut eller åtgärd av myndigheten där uppgiften förekommer.[73] Detta betyder att en kommunal nämnd[74] kan lämna en sekretesskyddad uppgift till en länsstyrelse som behöver uppgiften för att kunna göra en prövning av nämndens beslut efter dess överklagande.

En allmän handling kan antingen vara offentlig eller hemlig.

Det kan också vara så att en lag eller en förordning innehåller en regel som säger att en uppgift ska lämnas till en viss myndighet. I detta fall följer uppgiftsskyldigheten av lag eller förordning och även hemliga uppgifter kan lämnas till den namngivna myndigheten.[75]

När en hemlig uppgift lämnas till en annan myndighet gäller det i vissa fall[76] att sekretessen följer med och uppgiften blir hemlig även hos den mottagande myndigheten. Ett exempel på en sådan sekretessöverföring finns i 11 kap. 1 § OSL. Här stadgas att om en tillsynsmyndighet får kännedom om en sekretessreglerad[77] uppgift i samband med tillsyn hos en annan myndighet, så gäller samma sekretess hos tillsynsmyndigheten som hos den kontrollerade myndigheten. Bestämmelsen tillämpas också när tillsynsmyndigheten inom ramen för sitt tillsynsuppdrag hämtar sekretessreglerade uppgifter från någon annan myndighet än den som är föremål för tillsynen.

Sekretessprövning

Om myndigheten konstaterat att den efterfrågade handlingen är en allmän handling måste en sekretessprövning göras innan handlingen kan lämnas ut. Om handlingen inte utgör någon allmän handling är myndigheten inte skyldig att lämna ut handlingen.

Om rätten att ta del av en allmän handling begränsas blir uppgifterna i handlingen, inte handlingen som sådan, helt eller delvis sekretessbelagda. OSL innehåller bestämmelser om när uppgifter ska sekretessbeläggas, hur strikt sekretess som ska gälla och under hur lång tid uppgiften ska omfattas av sekretess.

---

72 10 kap. 17 § OSL.
73 10 kap. 16 § OSL.
74 Eller en tjänsteman för nämndens räkning.
75 Se 10 kap. 28 § OSL.
76 Se 11 kap. OSL.
77 Med sekretessreglerad uppgift menas en uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess. Om någon begär att få en sekretessreglerad uppgift måste man bedöma om det föreligger sekretess i det enskilda fallet. Om uppgiften ska hemlighållas på grund av att skaderekvisitet bedöms vara uppfyllt mot den som begär ut uppgiften, blir uppgiften sekretessbelagd i det enskilda fallet.

Sekretess är sällan ovillkorlig, utan kopplad till ett så kallat skaderekvisit. Det finns två olika typer av skaderekvisit, det raka och det omvända. För det raka skaderekvisitet uppställs offentlighet som huvudregel. Enligt det raka skaderekvisitet gäller sekretess för uppgiften bara om det kan antas att viss skada uppkommer om uppgiften avslöjas.

Det omvända skaderekvisitet föreskrivs när det finns behov av ett starkare sekretesskydd. För det omvända skaderekvisitet gäller en presumtion för sekretess vilket betyder att sekretess råder om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan risk för skada eller men.

Om sekretessregeln saknar ett skaderekvisit gäller absolut sekretess vilket innebär att uppgifterna är hemliga.

När en bestämmelse med skaderekvisit ska tillämpas måste den som ska lämna ut uppgiften göra en skadebedömning. Med *skada* förstås här ekonomisk skada. Med *men* förstås kränkningar av integritet med mera. När det gäller en juridisk person kan endast rent ekonomisk skada åberopas eftersom en juridisk person inte kan sägas ha några personliga förhållanden.[78]

Om uppgiften skyddas av regeln med rakt skaderekvisit räcker det normalt att ta ställning till om uppgiften är av sådan art att ett utlämnande av den typiskt sett kan leda till skada för den som skyddas av sekretessen. Kan uppgiften anses som harmlös ska den normalt kunna lämnas ut.

Situationen är helt annan om omvänt skaderekvisit gäller för uppgiften. Endast om risken för skada eller men framstår som närmast utesluten kan utlämnandet ske. Det omvända skaderekvisitet får i praktiken till följd att tjänstemannen många gånger behöver ta reda på mottagarens identitet och hans eller hennes avsikt med uppgiften för att kunna göra sekretessprövningen.[79]

En uppgift ska hållas hemlig endast då det verkligen finns risk att det sekretsskyddade intresset kan skadas om uppgiften avslöjas. Ett flertal bestämmelser i OSL innehåller därför regler under vilken tid sekretess gäller för en uppgift i en allmän handling. Tiderna varierar mellan 2 och 70 år. Efter den angivna tiden kan uppgiften inte längre hållas hemligt. Tiden räknas vanligtvis från tidpunkten för handlingens tillkomst.[80]

Relevanta sekretessbestämmelser vid tillsyn enligt LSO

Förutom bestämmelsen i 11 kap. 1 § OSL som ovan beskrivits bör en tillsynsförrättare särskilt känna till följande bestämmelser i OSL:

78 Se prop. 1979/80:2 Del A, s. 84, 457 och 493.
79 Prop. 1979/80:2 Del A, s. 82.
80 Prop. 1979/80:2 Del A, s. 88.

- 17 kap. 1 §: ”Förberedelser för inspektion, revision eller annan granskning”. Föremålet för sekretessen är uppgifter om planläggning eller annan förberedelse för tillsyn. Sekretess gäller för en sådan uppgift om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften lämnas ut.
- 32 kap. 8 §: ”Räddningsinsatser, undersökning av olyckor och tillsyn”. Bestämmelsen tillämpas på uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretess ska tillämpas om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Dessutom ska uppgiften förekomma i sådan verksamhet enligt LSO som bland annat rör tillsyn enligt femte kapitlet. Förebyggande verksamhet i allmänhet omfattas inte av denna bestämmelse. Uppgifter som kan komma att omfattas av bestämmelsen är bland annat: uppgifter om enskilda personers hälsotillstånd eller hemförhållanden som avspeglar sociala eller ekonomiska förhållanden. Bestämmelsen kan exempelvis bli aktuell när någon begär att få ut bilder som tagits vid ett tillsynsbesök. Finns det på bilden något som återspeglar sociala eller ekonomiska förhållanden med avseende på någon enskild måste man göra en skadebedömning. Kan den enskilde känna sig kränkt om uppgifterna på bilden sprids till någon eller några personer, bör man överväga att avslå begäran om utlämnande.
- 30 kap. 27 §: ”Tillsyn och stödverksamhet i allmänhet”. Genom paragrafen gäller sekretess för uppgifter som en kommunal myndighet hämtar vid tillsyn enligt LSO med avseende på näringslivet. Paragrafen skyddar, för det första, uppgifter om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat (punkt 1). Ett rakt skaderekvisit gäller enligt punkt 1. Sekretess gäller alltså om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Enligt punkt 2 gäller sekretess även för uppgifter om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för personer och företag som har affärsförbindelser eller liknande kontakter med den som är föremål för tillsyn. Bestämmelsen är avsedd att skydda uppgifter om personliga eller ekonomiska förhållanden rörande dem som står i kontakt med den som kontrolleras. Eftersom det inte finns något skaderekvisit i punkt 2 gäller absolut sekretess för sådana uppgifter.

I OSL finns också ett par bestämmelser som rör sekretess där myndigheten kommer i kontakt med rättsväsendet. När en kommun förvarat en uppgift som har lämnats till en polismyndighet med anledning av brottsmisstankar gäller 18 kap. 3 §. Det finns också bestämmelser om sekretess för uppgifter i rättsliga tvister där det allmänna är part (19 kap. 9 §). Dessutom kan ytterligare sekretessbestämmelser bli aktuella i särskilda fall.

Utlämnande av allmänna handlingar

Den som begär att få ta del av en allmän handling som får lämnas ut ska få ut den genast eller så snart det är möjligt. En enskild som vill ta del av en allmän handling kan vända sig till myndigheten och avgiftsfritt få ta del av handlingen på plats. Kan handlingen inte läsas eller uppfattas på något annat sätt utan att något tekniskt hjälpmedel används, ska myndigheten även tillhandahålla den utrustning som behövs. Om så önskas får handlingen skrivas av, fotograferas eller spelas in. Är handlingen delvis hemlig, ska den enskilde få tillgång till de delar som inte är hemliga i avskrift eller kopia.[81]

Den som vill ta del av handlingen har också rätt att mot avgift[82] få en avskrift eller kopia av handlingen. Myndigheten bör alltid upplysa den enskilde att avgift kan komma att tas ut. Myndigheten är inte skyldig att lämna ut handlingen i annan form än på papper[83]

81 2 kap. 12 § TF.
82 Varje kommun får själv fastställa de avgifter som ska tas ut. För att en avgift ska kunna tas ut måste det finnas ett beslut av kommunfullmäktige rörande avgiftstaxa för utlämnande av kopia av en allmän handling (se JO:s beslut dnr 977-1996).
83 2 kap. 13 § TF.

men många gånger kan det vara mer praktiskt att lämna ut allmänna handlingar elektroniskt.[84]

En begäran om att få ta del av en handling ska alltid prioriteras och behandlas skyndsamt. Att den som handlägger ärendet är frånvarande är inte ett godtagbart skäl att vänta med att lämna ut handlingen. En tjänsteman som använder handlingen behöver inte avstå från den omedelbart men inga onödiga dröjsmål får förekomma. Ett utlämnande kan dröja något eftersom myndigheten måste pröva om handlingen är hemlig enligt någon bestämmelse i OSL.

En begäran om att få ta del av en handling ska alltid prioriteras och behandlas skyndsamt. Att den som handlägger ärendet är frånvarande är inte ett godtagbart skäl att vänta med att lämna ut handlingen.

Observera att en myndighet inte får kräva att den som vill ta del av en allmän handling ska tala om vem han eller hon är eller vad handlingen ska användas till. Det enda undantaget från denna regel är om det gäller en handling som faller in under någon sekretessbestämmelse i OSL. Då kan myndigheten behöva känna till vem som vill ha ut handlingen och vad den ska användas till för att kunna ta ställning till om handlingen får lämnas ut.

En myndighet kan under vissa förutsättningar lämna ut en allmän handling med villkor, ett så kallat förbehåll, som begränsar sökandens rätt att använda uppgifterna som finns i handlingen. Sökanden kan exempelvis förbjudas att föra uppgifterna vidare eller annars förfoga över handlingen[85]. Förbehållet medför en tystnadsplikt. Om man bryter mot förbehållet kan man göra sig skyldig till brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken).

Det är i första hand den som har handlingen i sin vård som ska pröva om en begärd handling ska lämnas ut[86] (det kan till exempel vara en handläggare eller registrator som har hand om handlingen). Om den anställde bestämmer sig för att inte lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll kan sökanden begära myndighetens prövning. Då måste myndigheten pröva frågan om utlämnande. Med myndigheten avses i detta sammanhang den eller de befattningshavare som i sin tjänst har behörighet att för myndighetens räkning fatta beslut i frågan[87]. Myndighetens prövning begärs oftast när sökanden har för avsikt att överklaga avslagsbeslutet eller beslutet som förenats med förbehåll.

Den som fått avslag på sin begäran eller är missnöjd med beslutet som förenats med förbehåll har rätt att överklaga myndighetsbeslutet[88]. Ett sådant överklagande prövas i de flesta fall av kammarrätt[89].

84 E-offentlighetskommittén har i SOU 2010:4 föreslagit att införa en lagstadgad skyldighet för myndigheter att på begäran av en enskild lämna ut en elektroniskt förvarad allmän handling i elektronisk form. Förslaget har ännu inte föranlett någon lagstiftningsåtgärd.

85 10 kap. 14 § OSL.

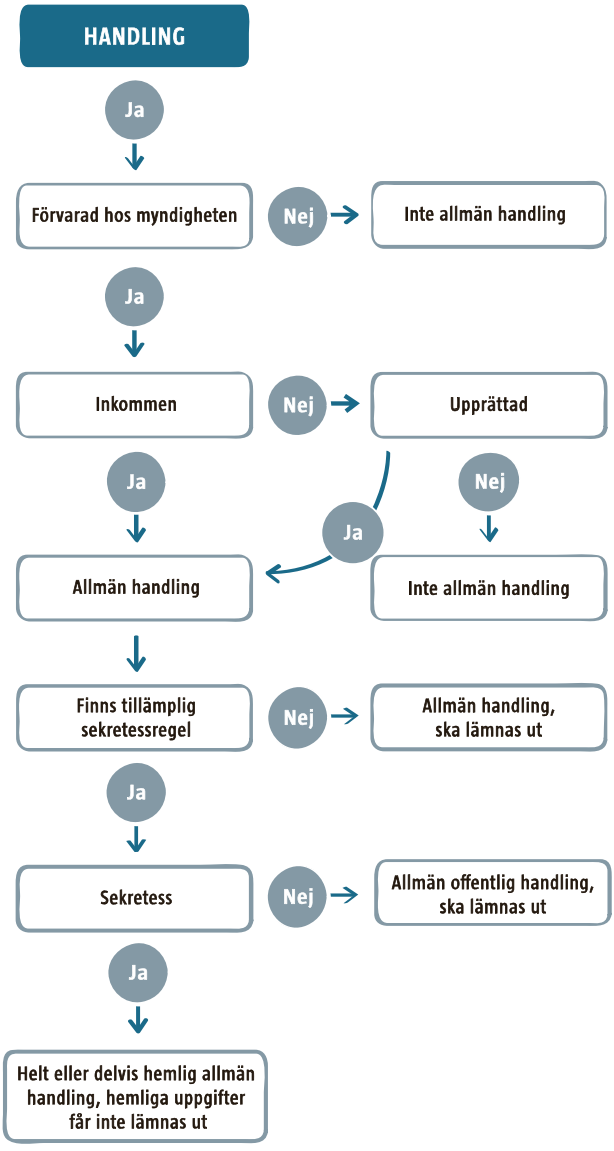
86 6 kap. 3 § OSL.

87 Det kan till exempel framgå av ett reglemente, en arbetsordning eller annat beslut som anger vilka befattningshavare har behörighet att på myndighetens vägnar besluta i vissa frågor.

88 6 kap. 7 § OSL.

89 Se 6 kap. 8 § OSL.

Processen vid utlämnande av allmän handling



INSTUDERINGSFRÅGOR

Enskild genomgång

1. Den offentliga verksamheten utövas av staten och kommunerna. Statliga och kommunala organ kan delas in i två kategorier, vilka?
2. Vad står begreppet rättskällor för?
3. I samband med lagar med mera talas det om normhierarki. Vad menas med det?
4. Myndighetsutövning är ett vanligt förekommande uttryck. Vad menas med det?
5. Innehåller ett allmänt råd från MSB bestämmelser som är tvingande för en enskild medborgare?
6. I handläggning av ett ärende ingår normalt ett antal moment. Redovisa dem i turordning!
7. Förklara kort vad som menas med offentlighetsprincipen.
8. Vad är en allmän handling? Viken typ av dokument som förekommer i tillsynsverksamheten ska ses som allmän handling? Nämn några exempel.
9. En allmän handling kan vara offentlig eller hemlig. Huvudregeln är att allmänna handlingar är offentliga. Undantag föreskrivs i OSL. Vad står OSL för? På vilka grunder kan en kommun sekretessbelägga uppgifter som rör tillsyn enligt LSO?

Gruppdiskussioner

1. I samband med ett tillsynsbesök har ni fått ägarens eller nyttjanderättshavarens medgivande att dokumentera vissa brandfarliga processer med kamera. Vid föreläggandet utgör bilderna ett visst stöd för beslutet. Efter en tid vill en journalist ha tillgång till bilderna och ber att få se dem eller få ta kopior med stöd av offentlighetsprincipen. Egentligen hade ni inte tänkt er att bilderna skulle lämnats ut. Hur hanterar ni en sådan situation?
2. I allmänna råd från MSB återkommer ofta ”bör”. Ta fram ett par allmänna råd och leta upp några sådana exempel. Hur bör ni som tillsynsförrättare hantera uttrycket ”bör”. När ska ett sådant uttryck vara grunden för ett föreläggande (”bör” blir med andra ord i ett praktiskt exempel ”ska”)?

FÖRELÄGGANDE

Diarienr
2012-267

Vandrarhem AB
Solgatan 14
666 75 Solstad

...ägare av nedanstående lägenhet på fastigheten på Solgatan 14,
...ett godtagbart brandvarnare.
...ett godtagbart utrymningslarm i form av dörrar och trappor eller
...ett godtagbart sätt som leder till marken.
...ovanstående åtgärder ska vara utförda den 31 augusti 2012.
...ett godtagbart sätt som leder till marken.
...ovanstående åtgärder på plan vid till dem lägenheten enligt p.2 vidtas, förbudet
...ett godtagbart sätt som leder till marken.
...ovanstående åtgärder på plan vid till dem lägenheten enligt p.2 vidtas, förbudet
...ovanstående åtgärder ska vara utförda den 31 augusti 2012.

...ska vara utförda den 31 augusti 2012.

...ska vara utförda den 31 augusti 2012.

...

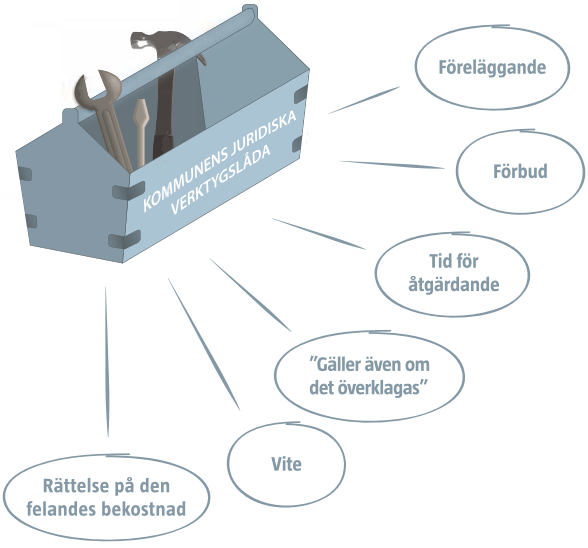
KAPITEL 7

Ingripanden, överklaganden med mera

I detta kapitel går vi igenom de olika verktyg tillsynsmyndigheten kan använda sig av för att få till stånd en rättelse av de brister som kan ha påträffats vid tillsynsbesöket. Syftet är att du som tillsynsförrättare ska få en heltäckande bild av de olika tvångsmedel som tillsynsmyndigheten har till sitt förfogande och hur dessa kan användas. Syftet är också att ge dig kunskap om hur ett beslut kan delges och när det måste delges. Kapitlet avslutas med en genomgång av vad som händer när ett beslut blir överklagat och vilka skyldigheter myndigheten har att exempelvis ompröva sitt beslut.

Föreläggande och förbud

Föreläggande och förbud är de två huvudsakliga verktygen tillsynsmyndigheten har att använda sig av för att få rättelse av brister. I de flesta fall kan man välja om man vill formulera sina krav som ett föreläggande eller som ett förbud. Oftast väljer man att formulera sitt beslut som endera ett föreläggande eller som ett förbud men det går att kombinera de bägge formerna. Till exempel kan man förelägga om en viss åtgärd samtidigt som man beslutar om förbud att använda en byggnad fullt ut. I det följande förklaras och utvecklas reglerna kring föreläggande och förbud.



När ska ett föreläggande utfärdas

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att LSO eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas (5 kap. 2 §).

När en tillsynsförrättare vid en samlad bedömning av samtliga omständigheter kommer fram till att det befintliga brandskyddet inte uppfyller LSO:s krav och att det därför behövs ytterligare åtgärder för att nå upp till skälighetsnivån behöver tillsynsförrättaren utfärda ett föreläggande.

I förarbetena till LSO står det att tillsynsmyndigheten givetvis bör försöka uppnå det eftersträvade resultatet genom råd och uppmaningar innan den använder sig av tvångsmedel[90]. När tillsynsförrättaren redovisar bristerna i det befintliga brandskyddet kan det hända att verksamhetsutövaren säger sig vara villig att åtgärda de konstaterade bristerna. Eftersom det handlar om muntliga uppgifter, som lämnas i tillsynsärendet och som kan påverka ärendets utgång, är det nödvändigt att dokumentera vad som sagts i en tjänsteanteckning. I tjänsteanteckningen bör framgå vad verksamhetsutövaren uppgett om sin avsikt att självmant åtgärda bristerna. Det är dock viktigt att tänka på att inte utforma tjänsteanteckningen så att den kan uppfattas som ett beslut med tvingande krav. Tjänsteanteckningarna ska naturligtvis skickas till verksamhetsutövaren. Om verksamhetsutövaren genomför åtgärden och återkopplar det till tillsynsförrättaren inom tiden som angetts för att ha

90 Prop. 2002/03:119, s. 119.

synpunkter på tjänsteanteckningen, behöver åtgärden inte anges i föreläggandet. Kvarstår bristerna ska ett föreläggande utfärdas.

Om det handlar om allvarliga brister som snarast måste åtgärdas är det lämpligt att tillsynsförrättaren utfärdar ett föreläggande direkt. Vid brådskande fall finns en möjlighet för tillsynsmyndigheten att göra undantag från kommuniceringsskyldigheten. En motivering ska lämnas i efterhand om verksamhetsutövaren begär det.

Särskilt om förbud

I vissa fall är det inte tillräckligt att meddela ett föreläggande för att komma till rätta med de brister som upptäckts. Tillsynsmyndigheten har då möjlighet att förbjuda verksamheten till dess vissa åtgärder är vidtagna (5 kap. 2 § LSO).

Att förbjuda en verksamhet kan behövas för att komma till rätta med en akut situation eller med en mer långsiktig situation. Det kan röra sig om en situation som innebär en risk för allvarliga skador på människors liv eller hälsa. Det kan också vara så att tillsynsmyndigheten fått ökade kunskaper eller ökad insikt om vilka risker en verksamhets utformning innebär.

Att meddela ett förbud är det mest ingripande medlet mot en verksamhet som en myndighet kan tillgripa och ska därför endast användas när ingen annan åtgärd finns till hands. Detta är en följd av att proportionalitetsprincipen ska tillämpas. Se mer om proportionalitetsprincipen i kapitel 6, under rubriken ”Offentlig förvaltning och några grundläggande principer”. När myndigheten meddelar ett förbud gäller samma handläggningsregler som vid ett föreläggande (dessa gås igenom nedan). Tänk på att det av beslutet måste framgå under vilka förutsättningar förbudet gäller och när förbudet börjar gälla – omedelbart eller från en viss tidpunkt.

Tillsynsmyndigheten har möjlighet att besluta att förbudet ska gälla omedelbart även om det överklagas (se 10 kap. 4 § LSO). Detta kan vara lämpligt om grunden till förbudet är att förhindra att allvarliga skador på människors liv eller hälsa uppstår. Verksamhetsutövaren kan naturligtvis överklaga beslutet och begära att verkställighetsförordnandet upphävs (ett så kallat inhibitionsyrkande). Den överprövande myndigheten har också befogenhet att inhibera beslutet, det vill säga besluta att det överklagade beslutet tillsvidare inte ska gälla[91]. Om ett beslut är brådskande kan även den annars obligatoriska kommuniceringen med mottagaren undantas, se mer om detta i kapitel 6, under rubriken ”Beredning av ett ärende”.

91 29 § FL respektive 28 § förvaltningsprocesslagen.

Skillnaden mellan en tjänsteanteckning och ett föreläggande

Som vi nämnt tidigare upprättas normalt en tjänsteanteckning efter att ett tillsynsbesök genomförts. Däri sammanfattas vad som framkommit vid tillsynen. Som vi redogjort för i kapitel 2, under rubriken ”Upprättande av tjänsteanteckningar”, är det lämpligt att de brister som konstaterats vid tillsynsbesöket dokumenteras i tjänsteanteckningen och att tillsynsförrättaren med hänvisning till regelverket förklarar varför en brist anses föreligga.

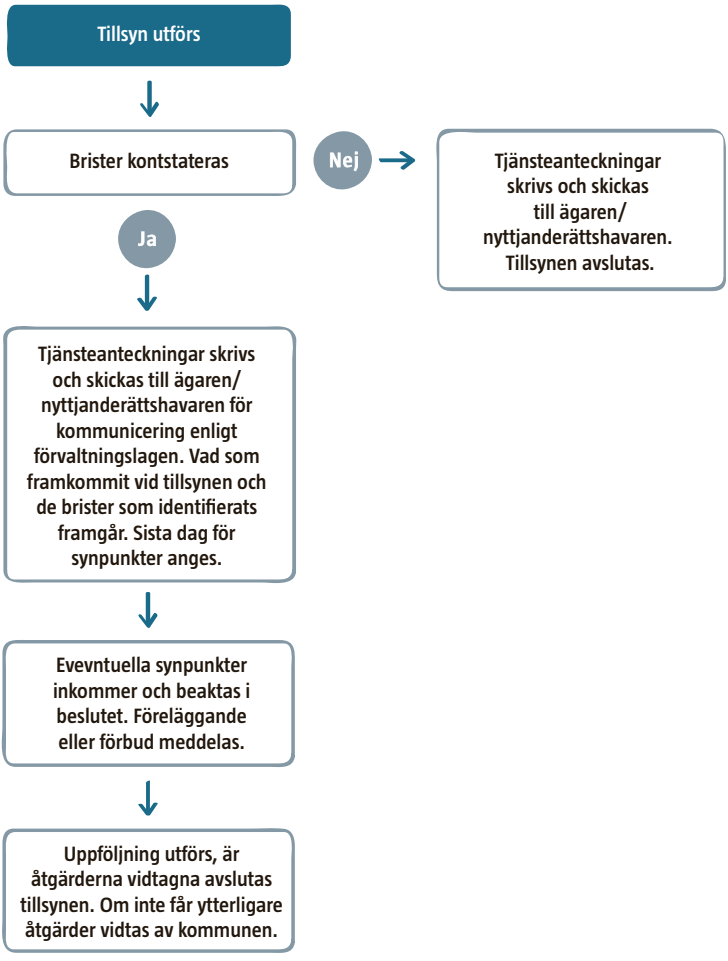
Om myndigheten redan vid tillsynsbesöket vet att man kommer att meddela ett föreläggande kan myndigheten i tjänsteanteckningen informera om sin bedömning och att ett beslut om föreläggande kommer att fattas separat.

Det är viktigt att direkta ska-krav inte skrivs in i tjänsteanteckningen. Formuleringar som: ”Åtgärderna X och Y ska vara vidtagna senast den 12 december 2012” får därför inte finnas i en tjänsteanteckning utan hör hemma i ett föreläggande. Att skriva in krav som syftar till att vara bindande för verksamhetsutövaren direkt i en tjänsteanteckning är inte juridiskt möjligt och följande praktiska konsekvenser kan uppstå. En tjänsteanteckning är inget myndighetsbeslut och detta får till följd att ”beslutet” inte är bindande för verksamhetsutövaren och denne kan heller inte överklaga detsamma. Om verksamhetsutövaren ändå skulle överklaga ”beslutet” (det vill säga tjänsteanteckningen) kommer det dock, om verksamhetsutövaren haft fog för att uppfatta beslutet som bindande, att anses utgöra ett överklagningsbart beslut. Eftersom tjänsteanteckningar sällan förses med en överklagandehänvisning får det till följd att överklagningstiden i princip blir oändlig eftersom kammarrätten, efter begäran av verksamhetsutövaren, kan besluta att överklagandetiden återställs. Se mer om återställande av försutten tid längre fram i detta kapitel. I slutändan riskerar även tillsynsmyndigheten att det som har uppfattats som ett beslut upphävs för att man inte följt de formella handläggningsregler som ska följas vid meddelande av ett myndighetsbeslut (exempelvis har kommunicering sällan skett).

Ett sådant arbetssätt är inte rättssäkert för verksamhetsutövaren, eftersom processen inte blir transparent och denne inte kan förväntas veta hur man kan få ”beslutet” prövat av en högre instans. Det blir på längre sikt inte heller ett effektivt arbetssätt för tillsynsmyndigheten då överklagandetiden kan bli oändlig med risk för att beslutet upphävs på formella grunder. Om tillsynsmyndig-

heten vill ställa bindande krav ska därför ett formellt beslut fattas. Beslutet ska förses med en överklagandehänvisning och det ska beredas enligt de regler som gäller för myndighetsbeslut (med föregående kommunicering etc.).

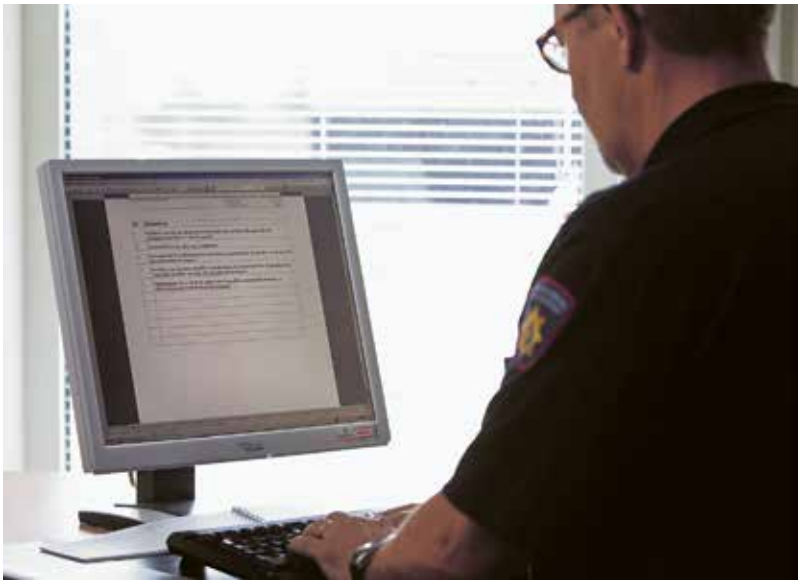
Olika arbetsmoment som utförs efter ett tillsynsbesök



Följande rättsfall kan vara intressant i sammanhanget (RÅ 2004 ref 8).

Livsmedelsverket skickade ut en informationsskrivelse till alla miljö- och hälsoskyddsnämnder och till intressenter inom livsmedelsbranschen om att vissa (namngivna) olivoljor innehåller höga halter av polycykliska aromatiska kolväten (PAH) och att de därför inte får säljas. Av informationen framgick bland annat att Livsmedelsverket ”förutsätter att de företag som saluhåller jungfruolja och olivolja vidtar de åtgärder som krävs för att säkerställa att de oljor som saluhålls är tjänliga och inte innehåller PAH på grund av felaktig hantering”. Informationen lämnades även i ett pressmeddelande.

Ett företag, som producerade en av de utpekade oljorna, överklagade Livsmedelsverkets ”information” och menade att den bland annat innefattade ett förbud mot saluhållande av bolagets oljor. Frågan prövades så småningom av Regeringsrätten som prövade om informationen kan anses utgöra ett beslut och om det i så fall är överklagningsbart. Domstolen började med att slå fast att ett förvaltningsbeslut kännetecknas av att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Därefter konstaterar domstolen att det inte kan råda något tvivel om att informationsskriften och pressmeddelandet tillsammans utgör ett förvaltningsbeslut. Därefter övergick domstolen till att pröva om beslutet är överklagningsbart. Där konstaterar domstolen att endast beslut som har en påvisbar effekt går att överklaga. I detta fall har informationen utformats på ett sätt som är ägnat att uppfattas som bindande. Det faktiska händelseförloppet visade också att så blev fallet då både offentliga och privata aktörer handlade som om de vore bundna av Livsmedelsverkets information. Regeringsrätten menar att ett sådant beslut, med hänsyn till dess betydande faktiska verkningar, måste kunna överklagas för att den enskildes behov av rättsskydd ska kunna tillgodoses. Då domstolen konstaterade att Livsmedelsverket i och med sitt agerande gått utanför sin uppgift att lämna information, upphävdes beslutet. Efter Regeringsrättens dom fick ärendet en fortsättning i Uppsala tingsrätt där staten blev förpliktigad att till bolaget betala drygt 1,5 miljoner kr i skadestånd för felaktig myndighetsinformation. Domen överklagades till Svea Hovrätt (mål T 7708-04, avd. 7) varefter en förlikning kom till stånd.



Beredningen av ett föreläggande eller ett förbud

Innan ett slutligt beslut om föreläggande eller förbud fattas måste ärendet beredas. Det innebär att myndigheten ska göra en utredning, dokumentera sin utredning och i de flesta fall också kommunicera underlaget till verksamhetsutövaren. I kapitel 6 har vi gått igenom alla de olika steg som ska man ska gå igenom innan ett beslut fattas. Nedan följer en lite kortare redogörelse för de regler som gäller inför ett beslut med stöd av LSO.

Utred och dokumentera

Tillsynsmyndigheten ansvarar för att ärendet utreds innan beslut fattas. I utredningsansvaret ingår att skaffa sig ett tillräckligt beslutsunderlag. Vad som kan anses vara tillräckligt beslutsunderlag varierar från fall till fall. Måttstocken bör vara att det med hänsyn till vad som framkommit i utredningen går att fatta ett korrekt beslut i ärendet.

Om det gjorts en anmälan om eventuella missförhållanden på tillsynsobjektet ska anmälan tillföras ärendet. På så vis ingår anmälan i beslutsunderlaget. När ett tillsynsbesök har genomförts ska besöket dokumenteras i en tjänsteanteckning. Ibland kan det vara lämpligt att i samband med tillsynsbesöket ta bilder på tillsynsobjektet och dess omgivning. Detta är särskilt viktigt om förhållandena på objektet förändrats efter det att bygglovet utfärdades.

Om det tillkommer muntliga uppgifter som kan ha betydelse för beslutet i ärendet som inte redan finns i skriftliga handlingar i ärendet ska uppgifterna noteras i en tjänsteanteckning, se mer om detta i kapitel 6 under rubriken ”Beredning av ett ärende”. Om tillsynsförrättaren har hämtat en brandskyddsdokumentation från bygglovsärendet hos byggnadsnämnden ska de relevanta uppgifterna kopieras och tillföras ärendet. Även andra handlingar kan vara nödvändiga för att fatta ett riktigt beslut, till exempel försäkringsbolagets bedömning av brandskyddet eller tjänsteanteckningar som skrevs vid tidigare tillsynsbesök med mera.

I vissa situationer kan det från utredningssynpunkt vara lämpligt att begära ett yttrande från en annan myndighet. Vid tillsyn av kyrkor och andra kulturhistoriska byggnader är det exempelvis nödvändigt att samråda med kulturvårdsmyndigheter, i första hand med länsantikvarierna hos länsstyrelserna eller Riksantikvarieämbetet. Samrådet behövs för att hitta lösningar som tar hänsyn till både brandskydds- och kulturintresset.

Notera att verksamhetsutövaren är skyldig att förse tillsynsmyndigheten med de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen[92]. Om verksamhetsutövaren uppsåtligen eller vårdslöst bryter mot sin upplysningsskyldighet eller lämnar felaktiga uppgifter kan han eller hon dömas till böter enligt 10 kap. 3 § LSO.

Kommunicera uppgifterna

När tillsynsförrättaren anser sig vara klar med utredningen måste han eller hon, innan ett föreläggande kan utfärdas, kommunicera så kallade tredjemansuppgifter med den som föreläggandet kommer att riktas mot, det vill säga med verksamhetsutövaren. Kommuniceringen innebär både att man underrättar verksamhetsutövaren om uppgifter som har betydelse för beslutet och att man ger denne tillfälle att lämna sina synpunkter på uppgiften.

Alla uppgifter som inkommit från någon annan än verksamhetsutövaren själv och som påverkar det planerade beslutet ska kommuniceras. Även tillsynsmyndigheten själv räknas som tredje man i lagens mening. Om tillsynsförrättaren har hämtat relevanta uppgifter från ett annat ärende hos nämnden eller en annan nämnd ska uppgifterna kommuniceras. Även iakttagelser som tillsynsförrättaren gjort vid tillsynsbesöket och som finns antecknade i en tjänsteanteckning ska kommuniceras.

Uppgifterna behöver dock inte kommuniceras om de inte har någon som helst relevans för beslutet[93]. Andra undantagssituationer

92 5 kap. 2 § första stycket LSO.
93 17 § första stycket 1 p. FL.

då tillsynsmyndigheten kan låta bli att kommunicera är om det kan misstänkas att det annars skulle bli mycket svårare att genomföra beslutet eller om avgörandet inte kan skjutas upp[94].

Undantaget när kommunikationen gör det svårt att genomföra beslutet syftar på situationer när beslut måste komma överraskande för att få avsedd effekt (17 § första stycket 3 p. FL)[95]. Underrättelsen skulle i sådana fall kunna medföra risk för att beslutet inte blev genomfört. Denna situation torde dock sällan förekomma vid tillsyn enligt LSO.

Ett undantag som kan vara tillämpligt vid tillsyn enligt LSO är att ärendet är så brådskande att beslutet inte kan dröja, utan måste meddelas snabbt på grund av en akut fara[96]. I ett brådskande ärende där ett snabbt avgörande krävs för att avvärja en akut fara för liv, hälsa eller egendom får kravet på kommunicering inte lägga hinder i vägen. Sådana brådskande ärenden kan exempelvis röra hälsovård, brandskydd eller polisens verksamhet för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet[97].

Eftersom det handlar om undantagssituationer tillämpas principen restriktivt. Tung arbetsbörda hos en myndighet kan inte betraktas som skäl för att låta bli att kommunicera[98].

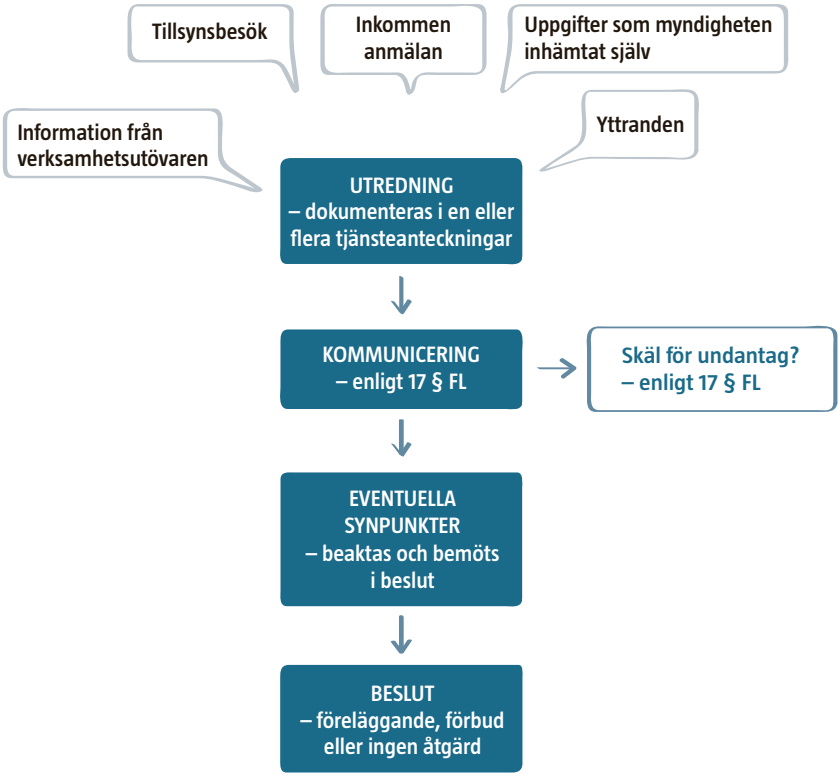
På vilket sätt kommunicering ska ske bestäms av tillsynsmyndigheten. Vanligtvis sker kommunicering skriftligen genom att myndigheten tar en kopia på den handling som innehåller den relevanta uppgiften och skickar kopian till verksamhetsutövaren. Kopian skickas tillsammans med ett följebrev där det framgår att verksamhetsutövaren underrättas om den bifogade uppgiften och ges tillfälle att lämna sina synpunkter senast ett visst datum. Av följebrevet bör det även framgå att myndigheten kommer att avgöra ärendet om några synpunkter inte kommer in inom den angivna tidsfristen. Observera att verksamhetsutövaren ska ges en skälig tid för att kunna utforma sina synpunkter. Vilken tid som är skälig beror på uppgifternas omfattning och komplexitet. Vissa enklare uppgifter kan vara möjligt att kommunicera på telefon. Telefonsamtalet ska i så fall antecknas i en tjänsteanteckning.

Om verksamhetsutövaren har lämnat sina synpunkter innan den angivna tidsfristen gått ut, behöver tillsynsmyndigheten inte avvakta tidsfristens utgång för att avgöra ärendet. Tillsynsmyndigheten får dock inte fatta ett beslut innan kommuniceringsfristen löper ut och några synpunkter ännu inte inkommit. Med hänsyn

94 17 § första stycket 3 p. och 4 p. FL.
95 Prop. 1971:30, s. 454.
96 Se 17 § första stycket 4 p. FL.
97 Se prop. 1971:30, s. 454.
98 Se prop. 1971:30, s. 455.

till förvaltningslagens regler om när en handling kan anses vara inkommen[99] bör ett beslut inte tas samma dag eller dagen efter det att tidsfristen löper ut. Notera att verksamhetsutövarens synpunkter ska beaktas vid beslutsfattandet även om de kommer in efter den utsatta tidsfristen, men innan ett beslut fattats. Om synpunkterna kommer efter det att tidsfristen löpte ut och beslutet skickades till verksamhetsutövaren, bör myndigheten kontakta verksamhetsutövaren och upplysa honom eller henne om det. Om verksamhetsutövaren så önskar kan myndigheten betrakta synpunkterna som en begäran om överprövning.

På LSO:s område finns det inget krav på att kommunicera själva förslaget till beslut om föreläggande eller förbud. Normalt samlar man de uppgifter man inhämtat i en tjänsteanteckning, som sedan skickas till verksamhetsutövaren för yttrande. I större ärenden kan det vara en fördel att kommunicera ett förslag till beslut då myndigheten därmed inte behöver kommunicera varje sakuppgift separat. Istället kan myndigheten samla de uppgifter som ligger till



99 Se 10 § FL.

grund för beslutet i beslutsförslaget och på så sätt kommunicera hela underlaget på en gång. Uppgifterna kan dock även samlas i en enda tjänsteanteckning som kommuniceras. Kommuniceringen syftar till att undanröja missförstånd och i god tid klargöra för verksamhetsutövaren att myndigheten har för avsikt att gå vidare med ärendet. Underrättelsen kan även bidra till en dialog och eventuellt påskynda en frivillig rättelse.

Om tillsynsmyndigheten inte uppfyller sin kommuniceringsplikt kan beslutet upphävas på grund av att det inte har tillkommit i laga ordning. Myndigheten riskerar alltså att få ”börja om från början” om man utelämnat kommuniceringen, trots att det kanske finns rättsliga förutsättningar att ställa de krav man ställt. Den frågan prövas aldrig av överinstansen om beslutet faller på så kallade formella grunder.

Utformning av ett föreläggande eller ett förbud

Ett beslut om föreläggande eller förbud måste vara noggrant preciserat beträffande vem beslutet riktar sig till, vilka åtgärder som krävs och inom vilken tid åtgärderna ska vidtas. Dessutom måste beslutet motiveras och förses med en överklagandehänvisning. Om beslutet inte uppfyller dessa krav riskerar myndigheten att beslutet inte klarar en rättslig prövning.

BESLUTSMENING MED:
- Addresat
- Konkreta åtgärder
- Tid för genomförande

REDOGÖRELSE FÖR ÄRENDET/ SAKFÖRHÅLLANDENA

SKÄL FÖR BESLUTET:
- Regler som åberopas
- Motivering om varför reglerna inte uppfylls
- Varför de begärda åtgärderna ska vidtas

DE SOM DELTAGIT I BESLUTET

HUR MAN ÖVERKLAGAR BESLUTET

Nedan följer en genomgång av vem som är rätt adressat i olika situationer, hur beslutet behöver formuleras för att vara tydligt nog och de krav på motivering av ett beslut som finns.

Rätt adressat

Ett föreläggande och/eller ett förbud måste vara riktat mot rätt person, det vill säga den fysiska eller juridiska personen som äger byggnaden eller anläggningen eller som bedriver verksamhet i byggnaden eller på anläggningen. Det betyder att ett föreläggande inte får riktas mot *"ägaren av fastigheten"* eller *"verksamhetsutövaren som bedriver verksamhet på fastigheten"*. Föreläggandet eller förbudet ska alltså riktas till en eller flera namngiva fysiska eller juridisk personer. Adressatens namn ska uttryckligen anges.

Det är viktigt att skilja på om verksamheten drivs av en fysisk person med firma eller som enkelt bolag, eller av en juridisk person, till exempel aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag, stiftelse, ideell eller ekonomisk förening.

Om verksamheten drivs av en juridisk person anges i registreringsbeviset (till exempel för aktiebolag och handelsbolag) bland annat den juridiska personens korrekta juridiska namn och vem som har rätt att teckna firman. Finns det inget tillägg om till exempel aktiebolag (AB), handelsbolag (HB), kommanditbolag (KB) i ett firmanamn tyder det på att verksamheten drivs av en enskild person.

Om ett föreläggande ska riktas mot en ägare av en byggnad eller annan anläggning kan du hitta uppgifter om vem som har lagfart för den aktuella fastigheten i Fastighetsregistret som förvaltas av Lantmäteriet. Lagfarter kan även sökas på www.lagfartsnytt.se.

Den som ett föreläggande riktas mot ska ha både rättslig och faktisk möjlighet att vidta de förelagda åtgärderna. Det kan därför uppkomma situationer då brister ska åtgärdas av flera ansvariga personer, till exempel vissa åtgärder ska vidtas av en fastighetsägare och vissa av en nyttjanderättshavare. I ett sådant fall måste myndigheten rikta förelägganden till var och en av ansvariga med tydliga krav på vad respektive person ska göra.

Om en byggnad eller anläggning har en ny ägare eller nyttjanderättshavare är det mot den nya personen som kravet måste riktas. Detta gäller även då det kommer en ny ägare eller nyttjanderättshavare under tiden som ett överklagande prövas. Finns det skäl att misstänka att ägarbyte är ett sätt att kringgå myndighetskraven kan det motivera en skärpning av kraven genom att utfärda förbud eller genom att myndigheten använder sig av vite.

Byggnaden ägs/verksamheten utövas av	Rätt adressat	Uppgifter om adressaten finns hos/i
Staten (genom en statlig myndighet)	Det korrekta namnet på myndigheten	Myndigheten[99] Skatteverket
Kommun	Det korrekta namnet på kommunen	Kommunen[100] Skatteverket
Aktiebolag (AB) Handelsbolag (HB) Kommanditbolag (KB)	Bolagets korrekta namn	Näringslivsregistret hos Bolagsverket, registreringsbevis[101] Skatteverket
Enskild firma	Den fysiska personen som driver näringsverksamheten	F-skattsedel, utfärdad av Skatteverket Skatteverket Om den fysiska personen har registrerat firmanamn finns uppgifter i Näringslivsregistret hos Bolagsverket
Ekonomisk förening[102]	Föreningens korrekta namn	Näringslivsregistret hos Bolagsverket, registreringsbevis Skatteverket
Ideell förening	Föreningens korrekta namn	Skatteverket Föreningens stadgar Om ideell förening bedriver näringsverksamhet kan uppgifterna finnas i Näringslivsregistret hos Bolagsverket
Samfällighetsförening	Föreningens korrekta namn	Lantmäteriet Föreningens stadgar Skatteverket
Stiftelse	Stiftelsens korrekta namn	Länsstyrelsen Skatteverket
Fysisk person	Den fysiska personen	Giltig ID-handling Folkbokföring hos Skatteverket

100 Uppgifter om myndighetens korrekta namn är offentliga och kan inhämtas hos myndigheten själv, till exempel via myndighetens kundtjänst eller expedition.
101 Uppgifterna kan inhämtas på samma sätt som hos statliga myndigheter (se not 106).
102 Notera att uppgifterna i registreringsbeviset kan vara föråldrade, till exempel vem som har rätt att teckna firman. Aktuella uppgifter kan finnas i Näringslivsregistret.
103 Bostadsrättsförening och sambruksförening är särskilda former av ekonomisk förening.

Tydlig formulering av beslutet

Ett föreläggande måste vara så klart formulerat att adressaten utan svårigheter eller risk för missförstånd förstår vad han eller hon ska göra för att uppfylla det. Det måste även framgå inom vilken tid en viss åtgärd ska vara genomförd eller när ett förbud börjar gälla. Rättspraxis är mycket restriktiv på denna punkt[104]. Formuleringar som ”utföras på ett tillfredsställande sätt”, ”eller på annat sätt som kan godtas av kommunen” eller andra formuleringar som betyder att föreläggandet inte helt klart avgränsas, riskerar att underkännas vid ett överklagande.

Kravet på att föreläggandet tydligt ska ange vilken åtgärd som krävs innebär dock inte att tillsynsmyndigheten måste utreda hur åtgärden ska utföras i detalj eller att myndigheten måste utreda alla alternativa åtgärder. Finns det alternativa åtgärder får den enskilde diskutera skäligheten i dessa med tillsynsmyndigheten som då kan ändra föreläggandet om det är lämpligt.

> Det är inte bara åtgärder som ska preciseras. I beslutet ska också anges det objekt som föreläggandet avser, till exempel Aktiebolaget X (org. nr. xxxxxx) ska vidta följande åtgärder på fastigheten Y (ange adress): ...

En fördel med att ta med organisationsnumret i beslutet är möjligheten att senare kunna spåra vilken juridisk person som beslutet riktar sig till, oavsett eventuella namnbyten eller bolagssammanslagningar.

Krav på motivering av beslut

Ett föreläggande ska som regel vara motiverat, det vill säga innehålla skäl till beslutet[104]. Läs om FL:s bestämmelse om motiveringsskyldigheten i kapitel 6, under rubriken ”Beslutets innehåll och utformning”. Förvaltningslagen anger inte vad en motivering ska innehålla. I praxis finns det dock många exempel på beslut med bristande motivering. Praxis kan därför utgöra en bakvänd vägledning för hur myndigheter ska utforma beslutsmotiveringar.

Ett grundläggande krav är att tillsynsmyndigheten i sitt beslut anger vilka bestämmelser den har tillämpat[105]. Tillsynsmyndigheten måste normalt redogöra för innehållet i lagstiftningen och även förklara vilken betydelse den har för bedömningen av ärendet.

104 20 § FL.
105 JO 2004/05 s. 188.

Att som motivering endast återge tillämplig lagtext har inte ansetts som tillräckligt[106].

Om tillsynsmyndigheten i beslutsskälen enbart hänvisar till vad som framgår av ett annat dokument, utan att återge innehållet i dokumentet eller bifoga det som bilaga till beslutet, brister den i sin motiveringsskyldighet[107]. Man måste också redogöra för vad utredningen i ärendet består av, det är inte tillräckligt att bara hänvisa till ”utredningen”[108].

Partens synpunkter får inte lämnas obesvarade, även om tillsynsmyndigheten anser att de är ohållbara eller saknar relevans. Tillsynsmyndigheten ska alltså i förekommande fall bemöta verksamhetsutövarens invändningar i beslutsskälen. Verksamhetsutövaren kan annars få uppfattning att hans eller hennes synpunkter inte har beaktats.[109]

Motivering får inte helt utelämnas eller utformas på ett intetsägande sätt bara av den anledningen att tillsynsmyndigheten har problem med att kortfattat förklara motiven för sitt beslut. Problem uppstår i första hand när det är fråga om skönsmässiga överväganden om lämplighet och skälighet. Även i sådana fall måste det finnas något objektivt skäl som bestämt utgången. Tillsynsmyndigheten bör då kunna redovisa de omständigheter som varit avgörande för bedömningen. Verksamhetsutövaren ska kunna förstå av motiveringen varför det gått som det gått i ärendet.

Kom ihåg att bemöta verksamhetsutövarens synpunkter i motiveringen så att denne förstår varför de har eller inte har beaktats.

Som vi nämnde i kapitel 6 finns det ett antal undantag från motiveringsskyldigheten. Ett av dem omfattar situationer där ärendet är så pass brådskande att det inte finns tid att utforma skälen[110]. Så kan vara fallet om det krävs ett snabbt ingripande av myndighet och man inte hinner formulera skälen för beslutet[111]. Måste till exempel ett ingripande ske omgående för att det ska få någon effekt har tillsynsmyndigheten rätt att utelämna motiveringen i beslutet (20 § första stycket 4 p. FL). Att tillsynsmyndigheten har mycket att göra är i sig ingen ursäkt för att låta bli att motivera beslut.

Om tillsynsmyndigheten åberopar något av undantagen i 20 § FL för att låta bli att motivera måste myndigheten kunna bevisa att situationen omfattas av undantaget. Om motiveringen har utelämnats bör tillsynsmyndigheten upplysa verksamhetsutövaren om skälen till beslutet i efterhand, om han eller hon begär det.

106 JO 1990/91 s. 101.
107 JO 2004/05 s. 160.
108 JO 1998/99 s. 214.
109 Se JO 1994/95 s. 390.
110 20 § första stycket 4 p. FL.
111 Prop. 1971:30, s. 494.

Att förena ett beslut med verkställighet

Huvudregeln är att ett beslut börjar gälla först när det har vunnit laga kraft, det vill säga när tiden för beslutets överklagande gått ut. Om det finns särskilda skäl får tillsynsmyndigheten dock bestämma att beslutet ska gälla även om det överklagas[112]. Om tillsynsförrättaren bedömer att beslutet på grund av särskilda skäl ska gälla omedelbart ska det i beslutet anges att det gäller även om det överklagas. Om detta inte anges i beslutet och beslutet överklagas till en högre instans, behöver adressaten inte följa föreläggandet förrän den högre instansens beslut vunnit laga kraft[113]. Läs mer om verkställighet och när särskilda skäl för ett sådant beslut kan föreligga längre fram i detta kapitel, under rubriken ”Verkställighet av ett beslut”.

Bevisning och bevisbörda vid beslut om föreläggande eller förbud

Som vi nämnt ovan ansvarar myndigheten för att ärendet är tillräckligt utrett innan ett föreläggande eller förbud meddelas. Vad som är tillräcklig utredning avgörs från fall till fall[114]. När det gäller ingripanden gentemot en verksamhetsutövare, så som exempelvis meddelande av ett föreläggande eller förbud, är det definitivt myndighetens sak att bevisa att det föreligger en brist som behöver åtgärdas och att denna åtgärd är skälig att kräva. Detta uttrycks ofta som att det är myndigheten som har bevisbördan och det innebär att myndigheten inte kan lägga över ansvaret för att bevisa att brandskyddet är tillräckligt på verksamhetsutövaren.

Att myndigheten har bevisbörda innebär att man inte kan lägga över ansvaret för att bevisa att brandskyddet är tillräckligt på verksamhetsutövaren.

Att påstå att det är verksamhetsutövaren som ska bevisa att brandskyddet uppfyller kraven i LSO är således felaktigt. Verksamhetsutövarens skyldighet är att se till att den har ett skäligt brandskydd och att han eller hon arbetar systematiskt med sitt brandskydd. Verksamhetsutövaren ska alltså uppfylla kraven i 2 kap. 2 § LSO[115]. Dessutom är verksamhetsutövaren skyldig att ge riktiga upplysningar eller lämna ut handlingar som tillsynsmyndigheten ber om vid tillsyn[116]. Inget av detta innebär dock att bevisbördan för att brandskyddet når upp till en skälig nivå skulle ligga på verksamhetsutövaren. Om verksamhetsutövaren exempelvis inte lämnar ut

112 Se 10 kap. 4 § andra stycket LSO.
113 Om myndigheten i beslutet har angett att det gäller även om det överklagas kan adressaten, om han eller hon överklagar beslutet, stoppa verkställigheten genom att hos den högre instansen begära så kallad inhibition.
114 Enligt praxis anses utredningspliktens fördelning vara beroende av bland annat ärendets natur, vem som tagit initiativ till ärendet och om det finns ett starkt allmänt intresse i ärendet, se RÅ 2006 ref.15.
115 Se Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer (SRVFS 2004:3) om systematiskt brandskyddsarbete.
116 Brister verksamhetsutövaren i denna skyldighet uppsåtligen eller av oaktsamhet kan han eller hon dömas till böter enligt 10 kap. 3 § 2 p. eller 3 p. LSO.

de handlingar som tillsynsmyndigheten bett om, kan det tyda på att handlingarna saknas. Denna omständighet beaktas av tillsynsmyndigheten vid en samlad bedömning av allt som har framkommit vid tillsynen och kan inverka på myndighetens slutliga bedömning.

Om tillsynsmyndigheten kommer fram till att verksamhetsutövaren brister i systematik eller egenkontroll avseende vissa brandskyddsåtgärder kan myndigheten förelägga om att sådan systematik eller egenkontroll upprättas eller dokumenteras. Det bör då preciseras i föreläggandet vilka konkreta åtgärder tillsynsmyndigheten kräver att verksamhetsutövaren ska vidta för att upprätta egenkontroll och systematik i brandskyddsarbetet. Tillsynsmyndigheten ska dessutom motivera varför de förelagda åtgärderna behövs för att brandskyddet ska nå en skälig nivå. Detta bör göras för varje specifik åtgärd. Ett föreläggande får inte formuleras som ett allmänt krav på verksamhetsutövaren att till exempel ”upprätta systematiskt brandskyddsarbete”. Myndigheten måste ange vilka konkreta åtgärder den avser och den måste dessutom motivera vilka brister i brandskyddet som den konstaterat.

Med hänsyn till tillsynsmyndighetens bevisbörda för påstådda brister är det viktigt att myndigheten i föreläggandet redovisar samtliga faktiska omständigheter som har legat till grund för myndighetens ställningstagande i ärendet. Detta har även betydelse för bedömningen om myndigheten har uppfyllt sin utrednings- och motiveringsskyldighet.

Även när det rör sig som ett beslut som är till förmån för verksamhetsutövaren, exempelvis ett tillstånd, ansvarar myndigheten för att ärendet blir tillräckligt utrett. Myndigheten kan dock i detta fall kräva att verksamhetsutövaren själv gör verkliga ansträngningar för att bevisa att omständigheterna berättigar personen den sökta förmånen[117].

Beslutsbehörighet och delegation

Ett beslut om ett föreläggande eller förbud ska fattas av en behörig tjänsteman. Du kan läsa mer om kommunallagens regler om beslutanderätt och beslutsfattande i kapitel 6.

Vanligtvis kan den nämnd som har ansvar för kommunens uppgifter enligt LSO vidaredelegera beslutanderätten till en förvaltningschef, till exempel en räddningschef. Nämnden får även överlåta åt räddningschefen att i sin tur vidaredelegera beslutanderätten till andra anställda. En sådan rätt att vidaredelegera brukar vara begränsad till en enda person inom en nämnds verksamhets-

117 SOU 2010:29, s. 407.

Beslut om delegering behöver inte visas vid tillsynen men tillsynsförrättaren ska kunna svara på frågor om beslutsbehörighet och beslutsgången.

område. Det betyder att räddningschefen får delegera beslutanderätten till en annan anställd på räddningstjänsten, om nämnden har gett räddningschefen rätt att vidaredelegera av nämnden. Räddningschefen får dock inte överlåta rätten att vidaredelegera beslutanderätten till en annan anställd.

Att räddningschefen är behörig att besluta på nämndens vägnar kan vara angivet i nämndreglementet, arbetsordningen eller delegationsordningen. Hos räddningstjänsten kan det också finnas en arbetsordning som reglerar vilka befattningshavare som är behöriga att meddela förelägganden. Räddningschefen kan även fatta ett särskilt beslut om att en viss tjänsteman ges behörighet att utfärda förelägganden enligt 5 kap. 2 § LSO. Det ska finnas en obruten kedja av beslut om delegering som leder från nämnden via räddningschefen till en tillsynsförrättare. Hur en kommun utformar dessa beslut är en organisatorisk fråga. Notera att beslut som är förenat med vite eller verkställande av åtgärd på adressatens bekostnad ska fattas av den ansvariga nämnden[118]. Beslutanderätt i sådana beslut får inte delegeras till någon annan.

Ett beslut om delegering behöver inte visas för den som granskas vid tillsyn. En tillsynsförrättare ska dock kunna svara på frågor som rör behörighet, till exempel vem som är behörig att meddela ett föreläggande, att förelägganden vid vite ska beslutas i nämnden och så vidare. Om det senare visar sig att ett föreläggande beslutats av en obehörig tjänsteman, har föreläggandet inte tillkommit i laga ordning och riskerar därför att upphävas.

Jävsfrågor i samband med beslutsprocessen

Bestämmelserna om jäv är viktiga att beakta i beslutsprocessen. I kapitel 5 finns en redogörelse för de olika jävsgrunderna och hur du ska agera om du misstänker att du är jävig.

Om det står klart att en handläggare är jävig och det finns en ersättare som kan träda in i handläggarens ställe krävs normalt inte mer än att tillsynsmyndigheten (genom en behörig tjänsteman) uppdrar åt ersättaren att träda in. Om frågan däremot i något avseende är kontroversiell, måste tillsynsmyndigheten ta ställning det vill säga besluta i frågan. I 6 kap. 24 § KomL står följande:

> *”Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i hans ställe, skall nämnden snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om nämnden inte är beslutför utan honom och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.”*

118 3 kap. 13 § LSO.

Jävsfrågor ska prövas skyndsamt[119]. Nämndens beslut i en jävsfråga får inte överklagas separat, utan bara tillsammans med överklagande av det slutliga beslutet i ärendet[120]. Detta betyder att man får vänta till dess ärendet avgörs för att sedan överklaga det slutliga beslutet och hävda att det har fattats av en jävig tjänsteman.

En intressant fråga är vad som händer med det fattade beslutet om den högre instansen kommer fram till att handläggaren har varit jävig. Den rådande uppfattningen är att beslutet inte blir ogiltigt enbart på den grunden. Om beslutet upphävs eller godtas av den högre instansen beror på omständigheterna i det enskilda ärendet och framförallt jävets betydelse för utredningen i ärendet och själva beslutet[121]. Om det bedöms att jävet haft betydelse för beslutet kan beslutet upphävas på grund av att det inte tillkommit i laga ordning[122].

Sammanfattning om föreläggande och förbud

Nedan finns en sammanfattning i punktform av de frågor som tillsynsförrättaren bör tänka på när han eller hon överväger att utfärda ett föreläggande eller ett förbud.

- Behövs ett föreläggande eller ett förbud?
- Ska adressaten förbjudas att bedriva viss verksamhet innan åtgärderna vidtagits?
- Bör beslutet förenas med vite eller löpande vite?
- Behövs beslut om tvångsutförande?
- Ska beslutet gälla omedelbart?
- Har myndigheten kommunicerat alla uppgifter som har inkommit från någon annan än verksamhetsutövaren?
- Vem är behörig att fatta beslutet?
- Innehåller föreläggandet eller förbudet följande:
    - adressat, korrekt namn och gärna person- eller organisationsnummer,
    - tydliga och precisa krav på åtgärder som är möjliga att uppfylla, både faktiskt och rättsligt,
    - tidpunkt när åtgärderna ska vara vidtagna eller när förbudet börjar gälla,

119 Se JO 2001/02 s. 296.
120 6 kap. 24 § sista stycket KomL.
121 Hellners, Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2007, s. 154.
122 Se till exempel RÅ 1980 2:68.

- en begriplig motivering där även den lagstiftning som tillämpats finns redovisad och eventuella synpunkter från verksamhetsutövaren har bemöts,
- en överklagandeanvisning.

- Om vite ska föreskrivas ska även följande anges:
  - ett bestämt belopp för varje specifik åtgärd,
  - om flera personer föreläggs, ett bestämt belopp för varje person,
  - en motivering av vitesbeloppet,
  - vilken typ av delgivningsform som ska tillämpas.

Exempel på innehåll i ett föreläggande eller förbud

Ett beslut kan disponeras på följande sätt:

- Namn på den som föreläggandet riktas mot, adress
- Beslutsdelen:
  - Ange namn (organisations- eller personnummer) och adress till fastigheten där förelagda åtgärder ska vidtas.
  - Ange konkreta åtgärder som ska vidtas.
  - Ange inom vilken tid åtgärden eller åtgärderna ska vidtas, till exempel ”senast den 31 mars 2011” alternativ formulering ”senast tre veckor efter det att ni fick detta föreläggande”.
  - Om det beslutas att verksamheten inte får bedrivas förrän åtgärderna vidtas ska det anges i beslutet, till exempel ”ni förbjuds att hyra ut rummen på plan två till dess åtgärden enligt p.2 vidtas”.
  - Om föreläggandet förenas med vite ska det anges i beslutsdelen (läs mer om vite längre fram i detta kapitel).
  - Om beslutet ska gälla omedelbart ska det anges i beslutsdelen att beslutet ska gälla även om det överklagas.
  - Hänvisning till aktuellt lagstöd, till exempel ”detta beslut har fattats med stöd av 5 kap. 2 § och 2 kap. 2 § lag (2003:778) om skydd mot olyckor”.

- Motivering:
  - Bakgrund med beskrivning av att tillsynsbesöket har utförts, vad som var föremål för tillsynen, tidpunkten och syftet med tillsynsbesöket samt en beskrivning av vad som framkommit vid tillsynen.
  - Beskrivning av gällande regler: LSO och eventuellt allmänna råd och rättspraxis. Då en myndighet alltid ska ha lagstöd för sitt beslut ska tillsynsmyndigheten i beslutet hänvisa till de lagregler som myndigheten stödjer sig på i sin bedömning, vanligtvis 2 kap. 2 § och 5 kap. 2 § LSO. Finns det allmänna råd som är tillämpliga på verksamheten ska dessa också återges.
  - Allmänna råd är dock inte tvingande regler. Det går därför inte att utfärda ett föreläggande enbart med stöd av allmänna råd. Allmänna råd ger vägledning vid bedömning av skäligt brandskydd. I rättspraxis har det sagts att allmänna råd i regel bör följas.
  - Tillsynsmyndighetens bedömning: beskrivning varför det befintliga brandskyddet inte motsvarar LSO:s krav på skäligt brandskydd och vilka åtgärder som verksamhetsutövaren ska vidta för att uppnå skälighetsnivån. Om verksamhetsutövaren framfört synpunkter på tredjemansuppgifter bör myndigheten i sina beslutsskäl bemöta dessa synpunkter och i förekommande fall beskriva varför synpunkterna inte påverkar myndighetens bedömning.
- Överklagandeanvisning

  En överklagandeanvisning måste finnas i beslutet, exempel på formulering:
  - Om du vill överklaga det bifogade beslutet ska du skriva till Länsstyrelsen i X län, men skicka överklagandet till Kommun X, Box 123, 123 45 X.
  - Kommunen måste ha fått din skrivelse inom tre veckor från den dag du tog del av beslutet.
  - Tala om vilket beslut du överklagar, till exempel genom att ange diarienumret.
  - Tala om varför du anser att beslutet ska ändras och vilken ändring du vill ha. Redogör även för andra uppgifter som du anser kan ha betydelse i ärendet.

Exempel på kommunicering av tjänsteanteckningar*

X kommun Box 123, 123 45 X	TJÄNSTEANTECKNING	
	Datum	Diarienr
Räddningstjänsten X kommun [Befattning] [Namn] [Telefonnummer] nn.nnnn@xkommun.se	Vandrarhem [Adress] [Postadress]	

Ägare
[Namn] [Adress] [Postadress]
Nyttjanderättshavare
[Namn] [Adress] [Postadress]

Om ägare och nyttjanderättshavare är olika

Kommunicering enligt förvaltningslagen

Bifogat finner ni en tjänstanteckning från det tillsynsbesök som utfördes hos er den 25 april 2013. Ni ges härmed möjlighet att yttra er över tjänstanteckningen i enlighet med 17 § förvaltningslagen.

Eventuella synpunkter ska vara oss tillhanda senast den 16 maj 2013. Om inget svar inkommer kan ärendet komma att avgöras på befintligt underlag.

_____ [Namn]

*Denna försättssida behöver bara användas i de fall kommunen behöver kommunicera uppgifterna i tjänsteanteckningen i enlighet med kraven i förvaltningslagen (läs mer om detta på sida 171). När en tjänsteanteckning upprättas efter en tillsyn där inga anmärkningar finns på brandskyddet behöver således denna försättssida inte användas.

Exempel på hur man kan skriva en tjänsteanteckning

X kommun	TJÄNSTEANTECKNING	
Box 123, 123 45 X	Datum	Diarienr
Räddningstjänsten X kommun [Befattning] [Namn] [Telefonnummer] nn.nnnn@xkommun.se	Vandrarhem [Adress] [Postadress]	

Ägare
[Namn] [Adress] [Postadress]
Nyttjanderättshavare
[Namn] [Adress] [Postadress]

Om ägare och nyttjanderättshavare är olika

Närvarande

Karin Vill – Vandrarhemmet AB (ägare och nyttjanderättshavare)
Stina Hansson – personal på Vandrarhemmet AB
Sven Svensson – räddningstjänsten X kommun

Bakgrund

Räddningstjänsten i X kommun genomförde, med stöd av lag (2003: 778) om skydd mot olyckor (LSO), 5 kap. 1 §, 20XX-XX-XX tillsyn på fastigheten A (adress). Tillsynens syfte var att kontrollera om ägaren eller nyttjanderättshavaren lever upp till de skyldigheter som anges i 2 kap. 2 § LSO.

Enligt 2 kap. 2 § LSO ska ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra och begränsa skador till följd av brand.

Syftet med denna tjänsteanteckning är att redovisa de omständigheter och förhållanden som observerades i samband med genomförd tillsyn. Dessa ligger till grund för bedömningen om brandskyddet kan betraktas som skäligt enligt 2 kap. 2 § LSO.

Redovisning av de omständigheter och förhållanden som observerades i samband med tillsynsbesöket.

Verksamhet

Verksamheten som bedrivs på fastigheten är uthyrning av tillfällig bostad enligt så kallad bed- and breakfastmodell med högst 4 rum eller 8 gäster.

Byggnaden

Fastigheten ägs av Vandrarhem AB. Byggnaden uppfördes på 1920-talet och är byggnadstekniskt uppförd som ett enbostadshus i två plan. På markplanet finns två gästrum, vardagsrum, kök och entréhall med trappa upp till andra våningen. På plan två finns trapphall samt två gästrum.

Brandskyddets utformning

Byggnaden har inte någon heltäckande anordning för tidig upptäckt och varning i händelse av brand. Istället finns det brandvarnare uppsatta i de fyra gästrummen. Brandvarnarna är inte seriekopplade med varandra. I kök och vardagsrum finns inga brandvarnare.

Byggnaden är byggnadstekniskt uppförd för enfamiljsboende och saknar brandtekniska avskiljningar. Hela huset utgörs alltså av en brandcell.

Handbrandsläckare (6 kg pulver) finns i entréhallen på markplan samt i trapphallen på plan två. Manometern på handbrandsläckaren på plan två visar att trycket är för lågt.

På markplan finns det tillgång till två av varandra oberoende utrymningsvägar från alla rum. Utrymning från gästrummen kan ske via entrédörren eller via altandörrar i respektive rum.

På plan två är tanken att utrymning ska ske via en brant och smal invändig trappa eller via fönster i varje rum. De befintliga fönstren i gästrummen på plan två kan dock inte användas för utrymning eftersom fönsteröppningarna är för smala (ca 40 cm). Detta medför att gästrummen på plan två saknar två av varandra oberoende utrymningsvägar.

Det finns ingen skriftlig information i gästrummen när det gäller hur utrymning ska ske. Det finns heller ingen rutin att muntligt informera gästerna om hur de ska utrymma om det börjar brinna.

Insatstiden till objektet är cirka 20 minuter.

Synpunkter på brandskyddet

I denna typ av verksamhet kan en brand medföra en stor risk eftersom människor sover i en för dem okänd miljö där säkerheten är beroende av hur verksamhetsutövaren organiserat sitt brandskydd. Det är därför viktigt att det finns möjlighet att få en tidig varning vid brand och att det finns tillgång till två av varandra oberoende utrymningsvägar. Det är också viktigt att gästerna vet hur de ska utrymma om det börjar brinna.

Då byggnaden är byggd som ett enbostadshus och enbart består av en brandcell innebär det att en brand snabbt kan spridas inom byggnaden. Detta kan medföra att sovande personer inte hinner utrymma innan kritiska förhållanden uppstår och därmed riskerar att komma till skada om det börjar brinna. I samband med genomgången av brandskyddet observerades att det inte finns brandvarnare i alla utrymmen utan enbart i gästrummen. Det konstaterades även att det bara finns tillgång till en fungerande utrymningsväg från andra våningen. Manometern på handbrandsläckaren på plan två visar att trycket är för lågt, och informationen till gästerna när det gäller hur de ska agera om det börjar brinna är bristfällig.

Kommunen bedömer att den befintliga brandskyddsnivån inte stämmer överens med den brandskyddsnivå som krävs i denna typ av verksamhet för att säkerställa gästernas säkerhet.

Åtgärder behöver därför vidtas. Vilka åtgärder som kommunen anser behöver vidtas för att uppnå ett skäligt brandskydd kommer att preciseras i ett föreläggande. Ägaren och nyttjanderättshavare Karin Vill, tycker att gästerna får ett tidigt larm med hjälp av de brandvarnare som finns i gästrummen idag. Hon tycker därför inte att det är befogat att ställa ytterligare krav för att säkerställa en tidig varning.

Att gästrummen på plan två saknar två av varandra oberoende utrymningsvägar är allvarligt då det bara är i vissa typer av verksamheter som byggreglerna medger att det endast får finnas en utrymningsväg. Med hänsyn till bristens allvarliga karaktär anser kommunen att Vandrarhem AB ska upphöra med att hyra ut rummen på plan två tills ytterligare en utrymningsväg har anordnats. Då anordning av ytterligare utrymningsvägar medför en fasadändring på huset kommer kommunen att föra en dialog med byggnadsnämnden innan beslut fattas.

När det gäller handbrandsläckarna så har Karin Vill förståelse för att det är viktigt att handbrandsläckarna är i funktion, så att det finns

en möjlighet att göra en första släckinsats om det börjar brinna. Karin Vill tycker också att det är viktigt att gästerna får information om vad de ska göra om det börjar att brinna. Karin Vill sa vid tillsynsbesöket att hon kommer att ta fram en skriftlig information på svenska, tyska, franska och engelska. Informationen ska hon sätta upp på dörrarna i gästrummen. Hon sa också att hon ska se till att handbrandsläckarna blir kontrollerade.

Kommunen återkommer med beslut i form av ett föreläggande som går att överklaga. I föreläggandet kommer kraven på åtgärder att preciseras och motiveras.

_____ [Namn]

Exempel på hur man kan skriva ett föreläggande

X kommun Box 123, 123 45 X	FÖRELÄGGANDE	
	Datum	Diarienr
Räddningstjänsten X kommun [Befattning] [Namn] [Telefonnummer] nn.nnnn@xkommun.se	Vandrarhem [Adress] [Postadress]	

Beslut

Vandrarhem AB (org. nr. xxxxxx-xxxx) föreläggs att vidta följande åtgärder på fastigheten A (adress):

1. Byggnadens samtliga rum, inklusive kök och toaletter, ska förses med seriekopplade brandvarnare.
2. Gästrummen på plan två ska förses med ytterligare en utrymningsväg i form av dörr från respektive rum och trappa som leder ner till marken. Dörrarna ska ha en fri bredd på minst 0,80 meter och en fri höjd om minst 2 meter, samt vara öppningsbara utan nyckel eller annat redskap.
3. Handbrandsläckaren på plan två ska servas så att trycket inte är för lågt och så att handbrandsläckaren åter är i funktionsdugligt skick. Ett alternativ till att serva släckaren är att ersätta den med en ny som uppfyller standarden SS EN 3-7 samt som lägst har effektivitetsklass 43A 233B C.
4. Skriftlig information om hur utrymning i händelse av brand kan ske ska finnas på varje gästrum. Informationen ska som minst finnas på svenska och engelska och kompletteras med en planritning över byggnaden som visar utrymningsvägarna.

De angivna åtgärderna ska vidtas snarast möjligt, dock senast 201x-xx-xx.

Vandrarhem AB förbjuds att hyra ut gästrummen på plan två till dess åtgärden enligt punkt 2 vidtas. Förbudet gäller med omedelbar verkan även om det överklagas.

Detta beslut har fattats med stöd av 5 kap. 2 § och 10 kap. 4 § andra stycket lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO).

Motivering

Bakgrund

Räddningstjänsten i X kommun genomförde 201x-xx-xx tillsyn på fastigheten A (adress). Tillsynens syfte var att kontrollera om ägaren eller nyttjanderättshavaren lever upp till de skyldigheter som anges i 2 kap. 2 § LSO.

Fastigheten ägs av Vandrarhem AB. Verksamheten som bedrivs på fastigheten är uthyrning av tillfällig bostad enligt så kallad bed- and breakfastmodell med högst 4 rum eller 8 gäster.

Byggnaden uppfördes på 1920-talet och är byggnadstekniskt uppförd som enbostadshus i två plan. På markplanet finns två gästrum, vardagsrum, kök och entréhall med trappa upp till andra våningen. På plan två finns trapphall samt två gästrum belägna på varsin sida om trappan. Brandvarnare finns i de fyra gästrummen. Brandvarnarna är inte seriekopplade med varandra. I kök och vardagsrum finns inga brandvarnare.

Insatstiden till objektet är cirka 20 minuter.

Gällande regler

2 kapitlet 2 § LSO

Ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar ska i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra och begränsa skador till följd av brand.

Allmänna råd och kommentarer

Statens räddningsverk har utfärdat Allmänna råd och kommentarer (SRVFS 2008:3) om brandskydd i hotell, pensionat, vandrarhem och liknande anläggningar. De allmänna råden omfattar byggnader med hotell, pensionat, vandrarhem eller liknade anläggning med minst 9 gäster eller minst 5 uthyrningsrum. I de allmänna råden anges att bränder i sådana objekt medför stora risker, eftersom människor här sover i okända miljöer där säkerheten är beroende av hur verksamheternas ledning har organiserat sitt brandskydd.

5 kapitlet 2 § andra stycket LSO

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas.

10 kap. 4 § andra stycket LSO

Om det finns särskilda skäl får en tillsynsmyndighet bestämma att dess beslut ska gälla även om det överklagas.

Bedömning

Även om det allmänna rådet SRVFS 2008:3 inte är direkt tillämpbart så kan det ändå fungera som ledning i bedömningen av om brandskyddet är skäligt eller inte. Eftersom det rör sig om en verksamhet där personer tillfälligt sover i en för dem okänd miljö är det viktigt att det finns möjlighet att få en tidig varning vid brand och att det finns tillgång till två av varandra oberoende utrymningsvägar.

Vid tillsynsbesöket konstaterades att det inte finns system för tidig upptäckt och varning vid brand i alla utrymmen i byggnaden. Räddningstjänsten bedömer att det inte är tillräckligt med enstaka brandvarnare enbart i gästrummen, utan att det behövs ett heltäckande och sammanhängande system för tidig varning. Eftersom byggnaden utgörs av en enda brandcell och en brand därmed kan sprida sig snabbt, så behöver alla i byggnaden samtidigt få reda på om det brinner i byggnaden. Därav kravet på att brandvarnarna ska vara seriekopplade. Av samma anledning bedöms även kraven på att det ska finnas fungerande släckutrustning i form av handbrandsläckare, samt information till gästerna om hur man utrymmer i händelse av brand som skäliga. Det är viktigt att det finns möjlighet att kunna försöka släcka en brand i ett tidigt skede, och om branden inte går att släcka så behöver gästerna ha kunskap om hur utrymning kan ske så att de kan utrymma snabbt innan branden sprids inom byggnaden.

Vidare konstaterades att gästrummen på plan två saknar två av varandra oberoende utrymningsvägar. Den enda utrymningsvägen utgörs av en brant och smal invändig trappa. De befintliga fönstren i gästrummen på plan två kan inte användas för utrymning eftersom fönsteröppningarna är för smala (ca 40 cm). Att gästrummen på plan två saknar två av varandra oberoende utrymningsvägar utgör en allvarlig brist. Utrymningsvägarna från plan två kan enligt kommunen anordnas i form av dörrar och trappor som leder till marken. Med hänsyn till bristens allvarliga karaktär är det nödvändigt att Vandrarhem AB upphör med rumsuthyrningen på plan två tills ytterligare utrymningsvägar anordnats.

Dagens utformning av brandskyddet innebär att en brand snabbt kan spridas inom fastigheten vilket i sin tur kan medföra att sovande personer inte hinner utrymma innan kritiska förhållanden uppstår och därmed riskerar att komma till skada. Kommunen bedömer att det befintliga brandskyddet inte skyddar de personer som befinner sig i byggnaden.

Då det handlar om allvarliga brister gör kommunen bedömningen att det föreligger särskilda skäl för att beslutet ska gälla omedelbart, det vill säga även om det överklagas.

Hur man överklagar – se bilaga.

_____ [Namn]

Bilaga

Upplysning om hur man överklagar

Om du vill överklaga det bifogade beslutet ska du skriva till Länsstyrelsen i X län, men skicka överklagandet till Kommun X, Box 123, 123 45 X.

Kommunen måste ha fått din skrivelse inom tre veckor från den dag du tog del av beslutet.

Tala om vilket beslut du överklagar till exempel genom att ange diarienumret.

Tala om varför du anser att beslutet ska ändras och vilken ändring du vill ha. Redogör även för andra uppgifter som du anser kan ha betydelse i ärendet.

Exempel på hur man kan skriva en tjänsteanteckning som inte åtföljs av ett föreläggande

X kommun	TJÄNSTEANTECKNING	
Box 123, 123 45 X	Datum	Diarienr
Räddningstjänsten X kommun [Befattning] [Namn] [Telefonnummer] nn.nnnn@xkommun.se	[Objektets namn] [Adress] [Postadress]	

Ägare
[Namn] [Adress] [Postadress]
Nyttjanderättshavare
[Namn] [Adress] [Postadress]

Om ägare och nyttjanderättshavare är olika

Närvarande

Siv Johansson – representant för kommunen som ägare av fastigheten
Emelie Andersson – samordnare som representerade alla verksamheter i byggnaden
Sven Svensson – räddningstjänsten X kommun

Bakgrund

Räddningstjänsten i X kommun genomförde, med stöd av lagen (2003: 778) om skydd mot olyckor (LSO), 5 kap. 1 §, 2013-04-10 tillsyn på fastigheten A (adress). Tillsynens syfte var att kontrollera om ägaren eller nyttjanderättshavaren lever upp till de skyldigheter som anges i 2 kap. 2 § LSO.

Enligt 2 kap. 2 § LSO ska ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra och begränsa skador till följd av brand.

Syftet med denna tjänsteanteckning är att redovisa de omständigheter och förhållanden som observerades i samband med det genomförda tillsynsbesöket. Dessa ligger till grund för bedömningen om brandskyddet kan betraktas som skäligt enligt 2 kap. 2 § LSO.

Redovisning av de omständigheter och förhållanden som observerades i samband med tillsynsbesöket:

Byggnaden

Fastigheten ägs av kommunen. Byggnaden uppfördes i början av 1970-talet och utgörs av fem plan ovan mark och består i huvudsak av betong. Inom byggnaden finns olika publika miljöer, samlingslokaler och kontor.

Verksamhet

Verksamheten i byggnaden bedrivs av kommunen. På markplan bedrivs teater och bio samt cafèverksamhet. På plan två bedrivs biblioteksverksamhet och på övriga plan, plan tre till fem, bedrivs kontorsverksamhet.

Byggnadens brandskydd

Byggnaden är indelad i ett antal olika brandceller. På markplan är samlingslokalen, som bland annat används till teater, bio och dansuppvisningar, en egen brandcell. På plan två är samlingslokalen, som används till bibliotek, en egen brandcell. Förutom de två samlingslokalerna finns det även en del kringutrymmen som är egna brandceller på båda planen. I övrigt är markplan och plan två i huvudsak en enda brandcell. På plan tre till fem utgör respektive våningsplan egna brandceller. Även de två trapphus som försörjer främst plan tre till fem är utförda som egna brandceller. Vid tillsynen observerades inga brister i byggnadens brandcellsindelning.

I trapphusen finns anordningar för brandgasventilation. Brandgasventilationens luckor öppnas manuellt. Siv Andersson uppgav att brandgasventilationens funktion testas en gång i halvåret. Enligt fastighetsägarens dokumentation över egenkontrollen av de fasta installationerna i byggnaden, har senaste kontrollen genomförts för två månader sedan utan anmärkning. Dessa anordningar bedöms vara i funktion.

När det gäller tillgång till utrymningsvägar har i stort sett samtliga utrymmen minst två av varandra oberoende utrymningsvägar. Alla utrymningsvägar var vid tillsynsbesöket i funktion.

Byggnaden är utrustad med ett automatiskt brandlarm. Brandlarmet är utfört med rökdetektorer i enlighet med regelverket SBF 110:6. Brandlarmet aktiverar även ett utrymningslarm. Oavsett var i byggnaden brandlarmet detekteras så aktiveras utrymningslarmet i hela byggnaden. I samband med tillsynen kontrollerades larmets kontrolljournal. Enligt införda uppgifter i kontrolljournalen har kontroller genomförts på ett tillfredsställande sätt. Ingen ytterligare kontroll av larmets funktion genomfördes i samband med tillsynen utan bedömningen är att larmet är i funktion.

Släckutrustning finns utplacerad runt om i byggnaden. Dels i form av handbrandsläckare och dels i form av inomhusbrandposter. Denna utrustning kontrolleras av en extern firma med jämna mellanrum. Inga brister uppmärksammades när det gäller funktionen av släckutrustningen.

Utöver det byggnadstekniska brandskyddet finns även ett organisatoriskt brandskydd som syftar till att säkerställa ett lämpligt agerande av de som befinner sig i byggnaden i händelse av brand. Det organisatoriska brandskyddet skall även se till att det byggnadstekniska brandskyddet bibehåller sin funktionalitet över tid. Siv och samordnaren för verksamheterna ansvarar för att kontroller av det byggnadstekniska och organisatoriska brandskyddet genomförs och dokumenteras. Utifrån det som framkom i samband med tillsynsbesöket, delvis genom intervjuer med anställda, finns inget som tyder på att det organisatoriska brandskyddet när det gäller egenkontroll samt agerande i händelse av brand inte skulle fungera på avsett sätt.

Synpunkter på brandskyddet

Med utgångspunkt i det som framkom och observerades i samband med tillsynsbesöket anser Räddningstjänsten X kommun att byggnadens brandskydd är i skälig omfattning och några krav på åtgärder kommer inte att riktas mot vare sig kommunen som ägare eller som nyttjanderättshavare.

Om ni anser att de redovisade omständigheterna i något avseende är felaktiga eller om ni anser att det saknas viktiga uppgifter om brandskyddet kan ni på enklaste sätt snarast framföra det till undertecknad.

_____ [Namn]

Vite

Vite är ett mycket kraftfullt verktyg att ta till mot en enskild som vägrar vidta nödvändiga säkerhetsåtgärder. Nedan förklaras hur vite används och vad man måste tänka på när man använder vite.

Allmänt om vite

Ett föreläggande eller förbud får förenas med vite, det framgår av 5 kap. 2 § LSO. Om den som förelagts att vidta vissa åtgärder eller förbjudits att exempelvis bedriva en verksamhet inte följer beslutet kan denne riskera att få betala vitet.

Vitet kan kopplas till hela eller till vissa preciserade delar av ett föreläggande eller förbud. Syftet med vite är att öka beslutets ”tyngd” och därmed öka sannolikheten att beslutet följs. Med andra ord är vite ett påtryckningsmedel som myndigheterna kan använda för att få adressaten att vidta de åtgärder som myndigheten anser är nödvändiga. Normalt används vite när adressaten tidigare utryckt eller visat en tydlig motvilja mot att göra det som myndigheten anser är nödvändigt. Det kan vara så att adressaten inte följer ett föreläggande (som inte hade vite) eller inte följer de muntliga anvisningar som lämnats av tillsynsmyndigheten. Vite kan också användas i de fall tillsynsmyndigheten bedömer att det är av mycket stor vikt, exempelvis av säkerhetsskäl, att vissa åtgärder vidtas eller en verksamhet upphör. Myndigheten ska dock aldrig använda sig av mer ingripande åtgärder än situationen kräver.

Vite är en slags bot som den som inte följer ett myndighetsbeslut kan riskera att få betala.

Det är tillsynsmyndigheten själv som beslutar om hur högt vitesbeloppet ska vara och under vilka förutsättningar det ska kunna dömas ut. Tillsynsmyndigheten kan dock inte döma ut vitet själva utan måste vända sig till domstol med en ansökan om att så ska ske[123]. Domstolen gör sedan en egen bedömning om förutsättningarna är sådana att vite ska dömas ut och hur stort beloppet ska vara. Domstolen kan välja att jämka vitesbeloppet, det vill säga sänka det, med hänsyn till omständigheterna i ärendet[124]. Det belopp tillsynsmyndigheten beslutat om kan alltså komma att ändras av domstolen.

Tillsynsmyndigheten beslutar själv om storleken på vitesbeloppet men måste vända sig till domstol för att vitet utdömt.

När en tillsynsmyndighet vill använda sig av viten i föreläggande eller förbud ska den tillämpa lagen (1985:206) om viten, viteslagen. Denna lag innehåller bland annat bestämmelser om:

- hur föreläggande ska adresseras
- när viten inte får föreläggas

123 6 § lag (1985:206) om viten
124 9 § lag om viten

- hur vitesbeloppet fastställs
- hur så kallade löpande viten kan användas
- vilka möjligheter det finns att få uppgift om ny egendomsägares namn och adress
- hur vite döms ut.

Förutom lag om viten finns allmänna bestämmelser om viten i brottsbalken (1962:700) och bötesverkställighetslagen (1979:189). Enligt reglerna i brottsbalken tillfaller vite som dömts ut alltid staten och vite som inte betalas kan i vissa fall förvandlas till fängelse (25 kap. 7-9 §§ BrB). En tillsynsmyndighet kan alltså inte använda viten för att finansiera sin tillsynsverksamhet. I bötesverkställighetslagen återfinns bestämmelser om när ett utdömt vite kan och ska betalas samt att indrivning får tillämpas om betalning inte sker. Dessa frågor hanteras dock inte av tillsynsmyndigheten.

När vite inte kan användas

Det finns två tillfällen när viten inte kan användas (2 § viteslagen). Omvänt kan sägas att det finns två grundförutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett beslut ska kunna förenas med vite.

För det första måste adressaten ha faktisk och rättslig möjlighet att följa föreläggandet för att vite ska kunna kopplas till beslutet. Detta innebär att tillsynsmyndigheten måste försäkra sig om att adressaten kan och får göra det som begärs i föreläggandet. Exempelvis kan tillsynsmyndigheten inte med vite förelägga någon att genomföra en åtgärd på någon annans mark utan att ägaren gett sitt medgivande till detta. Samma sak gäller om en anläggning ägs av någon annan än adressaten. Inte heller kan tillsynsmyndigheten med vite förelägga någon att göra något som kräver ett särskilt tillstånd eller godkännande av en annan myndighet. Att ha i åtanke inför ett vitesföreläggande är att extra noga kontrollera vem som är ägare av aktuell fastighet, vem som har rådighet över anläggningen och i vilken form verksamheten bedrivs (av enskild person eller en juridisk person) och att anpassa adressaten efter dessa förhållanden. Om tillsynsmyndigheten saknar uppgifter om vem som är ny ägare eller nyttjanderättsinnehavare till en fastighet, kan myndigheten förelägga den gamla ägaren att lämna uppgift om den nye ägarens namn och adress (5 § viteslagen). Bestämmelsen har införts för att öka effektiviteten i ett vitesförfarande vid byte av ägare eller innehavare och kan vara bra i de fall tillsynsmyndigheten snabbt behöver ingripa mot en ny ägare eller nyttjanderättsinnehavare.

Det andra fallet när vite inte får föreläggas är i de fall tillsynsmyndigheten tidigare utfärdat ett vitesföreläggande gentemot samma adressat i samma fråga. Då måste myndigheten avvakta att det första beslutet vunnit laga kraft innan myndigheten på nytt beslutar om exempelvis ett höjt vite. Tillsynsmyndigheten har naturligtvis möjlighet att själv upphäva ett tidigare meddelat vitesföreläggande och sedan utfärda ett nytt. Det kan vara intressant om det är så att det har tillkommit nya uppgifter i ärendet som gör att myndigheten vill ändra vitesbeloppet eller att precisera föreläggandet mera. Detta bör dock tillämpas med försiktighet i de fall vitesföreläggandet har överklagats – myndighetens agerande ska inte väcka misstankar om att vitesföreläggandet upphävts för att hindra att saken prövades i en högre instans. Samma sak gäller om det finns flera parter med motstridiga intressen i ärendet.

Det kan vara bra att känna till att den som överträtt ett vitesföreläggande inte kan åläggas ett straffansvar för samma gärning[125]. Tillsynsmyndigheten kan således inte först förena ett föreläggande med vite, få det utdömt, och senare åtalsanmäla samma händelse.

Vite kan inte användas om:

- *verksamhetsutövaren inte har faktisk och rättslig möjlighet att följa beslutet*
- *om tillsynsmyndigheten utfärdat ett vitesföreläggande gentemot samma verksamhetsutövare i samma fråga och det beslutet inte har vunnit laga kraft.*

Beslutets utformning

Ett vitesföreläggande ska vara riktat till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer (2 § viteslagen). Som ovan nämnts är det mycket viktigt att förelägganden riktas till rätt adressat. Det finns flera exempel i praxis där myndigheter riktat vitesförelägganden till fel adressat varpå vitet inte har dömts ut eller föreläggandet fallit redan vid den sakliga prövningen. Närmare förklaring av vem beslutet ska rikta sig mot finns under rubriken ”Utformning av ett föreläggande eller förbud” tidigare i detta kapitel.

Kammarrätten har i en dom i mål nr 202-08, 2008-10-28 beslutat att inte döma ut något vite eftersom någon fysisk eller juridisk person inte hade namngetts i vitesförbudet. Miljönämnden hade riktat ett förbud som var förenat med ett löpande vite till ”H Livs”. H Livs var dock en enskild firma.

Precis som vid ett föreläggande utan vite måste det framgå av beslutet

- vilket lagstöd tillsynsmyndigheten har för föreläggandet
- vad som krävs av adressaten
- vilka regler som kraven grundar sig på.

125 10 kap. 3 § sista stycket LSO

Om föreläggandet innehåller ett krav om att adressaten ska vidta en viss åtgärd måste det även framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden ska vidtas.[126] Tidpunkten måste sättas med sådan frist att det faktiskt är möjligt att utföra det som krävs. Ofta sätts tidsfristen till efter viss tid från delgivning, exempelvis 2 veckor från det att beslutet delgivits. Detta är att rekommendera jämfört med att bestämma tiden till ett visst datum. Annars riskerar tillsynsmyndigheten att adressaten inte hunnit delges innan fristen gått ut eller att det är så kort tid kvar av genomförandetiden att åläggandet anses oskäligt på den grunden. Slutligen måste det av föreläggandet även framgå vilket vitesbeloppet är och när adressaten riskerar att få betala detta vite.

Ett vitesföreläggande ska formuleras så tydligt och preciserat att det klart framgår vad som förbjuds, vad som tillåts eller vad som krävs av adressaten för att denne ska undgå att betala vitet. Det finns flera rättsfall där vite inte har dömts ut just på grund av att föreläggandet eller förbudet inte har ansetts vara tillräckligt tydligt och preciserat. Det är därför mycket viktigt att formulera föreläggandet korrekt.

Om föreläggandet innehåller krav på flera åtgärder är det lämpligt att dela upp vitesföreläggandet så att ett vitesbelopp preciseras för varje åtgärd. På så sätt får adressaten klart för sig vad han eller hon riskerar genom att underlåta att vidta respektive åtgärd. Det

Arbetsmiljöverket beslutade att förbjuda ett bussbolag vid vite av en miljon kronor att med buss inom kollektivtrafiken trafikera fem angivna vägar om inte följande villkor var uppfyllda: Bolagets ”bussförare får vid färd inte utsättas för acceleratorer, uppmätta i bussarnas förarsäten vid tillåten hastighet, som innebär att effektivmedelvärdet över 8 timmar överskrider 1,1 m/s² eller skadliga transienta vibrationer i form av stötar på vägsträckan”.

Kammarrätten i Stockholm har i en dom i mål nr 8078-09, 2010-09-08, konstaterat att vad som avses med ”skadliga transienta vibrationer” inte definieras i förbudet. Eftersom beslutet är förenat med vite är det av särskild vikt att den som förbudet riktar sig emot kan förstå vad som förbjuds, vad som är tillåtet och vad som krävs av denne för att undgå vitet. Kammarrätten har upphävt beslutet då det bedömts som otydligt.

126 2 § lag om viten.

finns inte något som hindrar att vite bara knyts till en av de förelagda åtgärderna om denna bedöms vara särskilt angelägen. Observera att i de fall flera adressater är mottagare av ett föreläggande ska ett bestämt belopp fastställas för var och en av dem[127].

Ett beslut om förelägganden eller förbud som förenats med vite får bara fattas av kommunen själv (3 kap. 13 § LSO). Detta innebär att sådana beslut inte kan delegeras utan måste fattas av den nämnd som är behörig. Observera även att ett vitesföreläggande måste delges adressaten för att det ska kunna dömas ut, bestämmelser om hur detta går till finns i delgivningslagen (2010:1932)[128], se mer om detta längre fram i detta kapitel.

Nedan följer exempel på hur beslutsmeningen i ett vitesföreläggande kan utformas.

Exempel på beslut om flera åtgärder:

XX kommun beslutar att förelägga Aktiebolaget AB (org. nr. xxxxxx-xxxx) att:

- vid ett vite om 50 000 kronor, utföra xxxx på fastigheten Y, omedelbart efter att bolaget fått del av detta beslut
- vid ett vite om 10 000 kronor, uföra xxxx på fastigheten Y snarast, dock senast x veckor efter att bolaget fått del av detta beslut
- genomföra xxxx på fastigheten Y, snarast, dock senast x veckor efter att bolaget fått del av detta beslut.

Detta beslut har fattats med stöd av 5 kap. 2 § lag (2003:778) om skydd mot olyckor och med hänvisning till lag (1985:206) om vite.

127 3 § lag om viten.
128 2 § lag om viten.

Exempel på beslut som riktar sig till flera personer:

XX kommun beslutar att vid ett vite om 5 000 kronor vardera förelägga Anders Andersson och Bertil Bertilsson att genomföra/utföra xxxx på fastigheten Y inom två veckor efter att de fått del av detta beslut.

Detta beslut har fattats med stöd av 5 kapitlet 2 § lag (2003:778) om skydd mot olyckor och med hänvisning till lag (1985:206) om vite.

Exempel på beslut om förbud:

XX kommun beslutar att vid ett vite om 150 000 kronor förbjuda Anders Andersson att på fastigheten Y bedriva verksamhet x fram till dess följande åtgärder har vidtagits:

1. xxx
2. xxx

XX kommun beslutar vidare att detta förbud ska gälla omedelbart, även om det överklagas.

Detta beslut har fattats med stöd av 5 kap. 2 § och 10 kap. 4 § andra stycket lag (2003:778) om skydd mot olyckor och med hänvisning till lag (1985:206) om vite.

Vitets storlek

Vitet ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till övriga omständigheter kan antas förmå denne att följa föreläggandet (3 § viteslagen).

Av detta följer att vitesbeloppet i första hand ska beräknas på så sätt att det får avsedd verkan. Det ska alltså förmå adressaten att göra det tillsynsmyndigheten begär. För att vitet ska få en sådan effekt måste det bestämmas till en sådan nivå att det är ekonomiskt ofördelaktigt för adressaten att bryta mot föreläggandet. Vitesbeloppet bestäms därför ofta till samma nivå eller strax ovan kostnaden för att vidta de åtgärder som krävs i föreläggandet. För att kunna bedöma detta måste tillsynsmyndigheten skaffa sig en uppfattning om vilka kostnader de begärda åtgärderna är förenade

med. Vid ett förbud att exempelvis fortsätta bedriva en viss verksamhet innan vissa åtgärder vidtagits måste tillsynsmyndigheten istället göra en uppskattning av vilka intäkter adressaten annars kan antas få från verksamheten och anpassa vitesbeloppet till detta.

Om adressaten visat en tydlig motvilja mot att vidta de åtgärder tillsynsmyndigheten bedömer vara nödvändiga kan ett högre vitesbelopp vara motiverat. Hur visar adressaten tydlig motvilja? Exempelvis genom att inte ha följt ett tidigare meddelat föreläggande. Ett högre belopp kan även vara motiverat om föreläggandet ska tillgodose ett betydelsefullt samhällsintresse, till exempel upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.

Ett vitesbelopp får dock inte sättas hur högt som helst eftersom hänsyn ska tas till adressatens ekonomiska förhållanden. Kravet innebär inte att tillsynsmyndigheten är skyldig att göra någon omfattande kartläggning av adressatens ekonomiska förhållanden. Vissa grundläggande uppgifter om personens inkomst, skulder och förmögenhet bör dock tas fram, exempelvis inkomstuppgifter från senast gjorda taxering som kan inhämtas hos Skatteverket. Rör det sig om ett bolag bör bolagets tillgångar och skulder kontrolleras på motsvarande sätt. Tänk på att en person med låg inkomst ändå kan äga tillgångar som fastigheter och liknande och då kan vitesbeloppet trots den låga inkomsten bestämmas enligt de kriterier som vi beskrivit här ovan.

Innan du bestämmer dig för ett vitesbelopp bör du kontrollera:

- *vad det kostar att genomföra de förelagda åtgärderna*
- *vid förbud: vilka intäkter verksamhetsutövaren kan förväntas få av verksamheten om den fortsatt bedrivs*
- *vilka inkomster, skulder och tillgångar verksamhetsutövaren har*
- *hur stora värden som riskeras om föreläggandet eller förbudet inte följs.*

Löpande vite

Ett löpande vite är ett vite som beslutas vid ett tillfälle men som kan falla ut vid flera tillfällen. Ett sådant vite får tillämpas i de fall det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna (4 § viteslagen). Vitet bestäms då till ett visst belopp för varje tidsperiod som föreläggandet inte följs. Det kan exempelvis vara ett vite som döms ut varje vecka eller månad som adressaten underlåter att göra en viss sak. Om föreläggandet avser en återkommande förpliktelse, som att vid varje tillfälle när en viss situation uppstår vidta en viss åtgärd, kan vitet bestämmas så att det ska utgå varje gång adressaten underlåter att fullgöra förpliktelsen. Om föreläggandet innefattar ett förbud eller någon liknande föreskrift, eller om det

Exempel på beslut förenat med löpande vite vid krav på en viss åtgärd:

XX kommun beslutar att vid ett vite om 5 000 kronor förelägga Anders Andersson att på fastigheten Y genomföra/utföra xxxx inom två veckor från det att han fått del av detta beslut. Har inte xxxx genomförts/utförts innan utgången av dessa två veckor gäller ett löpande vite om 5 000 kronor för varje hel vecka därefter som xxxx inte genomförts/utförts.

Detta beslut har fattats med stöd av 5 kap. 2 § lag (2003:778) om skydd mot olyckor samt 4 § lag (1985:206) om viten.

Exempel på beslut förenat med löpande vite vid förbud innan dess vissa åtgärder vidtagits:

XX kommun beslutar att förbjuda Aktiebolaget XX att bedriva verksamhet på fastigheten Y tills dess xx och xx har genomförts/monterats/installerats.

XX kommun beslutar vidare att detta förbud ska förses med ett löpande vite om 150 000 kronor för varje tillfälle förbudet överträds.

XX kommun beslutar att detta beslut ska gälla omedelbart, även om det överklagas.

Detta beslut har fattats med stöd av 5 kap. 2 § och 10 kap. 4 § andra stycket lag (2003:778) om skydd mot olyckor samt 4 § lag (1985:206) om viten.

annars är lämpligt, kan tillsynsmyndigheten besluta att vitet ska betalas för varje gång förbudet överträds.

Omständigheter som kan medföra att det är lämpligt att föreskriva om löpande vite kan exempelvis vara att en verksamhetsutövare vid flera tillfällen har överträtt en viss bestämmelse. Det kan också vara så att riskerna för att en allvarlig olycka inträffar eller att konsekvenserna av en sådan olycka blir större för varje tidsperiod som de åtgärder som begärs inte vidtas.

När löpande vite tillämpas är det viktigt att koppla vitet till en tidsperiod som är rimlig ur tillsynssynpunkt. Att ha alltför korta tidsintervall kan vara besvärligt för myndigheten. Om vitet kopplas till varje dag som ett föreläggande inte följs innebär det i praktiken att tillsynsmyndigheten måste vara på plats varje dag för att kontrollera om vitesföreläggandet följts (för att kunna få vite utdömt). Är vitet kopplat till en viss överträdelse måste det även gå att dokumentera överträdelsen för att denna ska kunna konstateras. Nedan följer exempel på hur beslutsmeningen i ett föreläggande med löpande vite kan utformas.

Beroende på vilken typ av verksamhet det sistnämnda exemplet gäller och vilken bakgrund som finns till förbudet kan det eventuellt vara skäligt att sätta en tid när förbudet ska börja gälla, exempelvis en (1) månad från delfående (= delgivning) av beslutet.

Överträdelse av vitesföreläggande – utdömande av vite

Om tillsynsmyndigheten väljer att förena ett föreläggande med vite är det naturligtvis viktigt att föreläggandet följs upp. Om ingen uppföljning görs kan det lätt tolkas som att det inte var särskilt allvarligt att bryta mot föreläggandet varpå själva syftet med vitesföreläggandet till stor del faller.

Tillsynsmyndigheten kan inte själva besluta att vitet ska betalas, utan måste vända sig till förvaltningsrätten och begära att vitet ska dömas ut.

Om ett vitesföreläggande inte har följts, och det första beslutet vunnit laga kraft, kan tillsynsmyndigheten välja att gå vidare och meddela ett nytt vitesföreläggande. Det kan då vara motiverat att höja vitesbeloppet eftersom det första beloppet uppenbarligen inte förmådde adressaten att efterleva föreläggandet. I vissa fall kan det även vara lämpligt att använda sig av löpande vite. Sen finns det naturligtvis de fall där vitesförelägganden inte har någon verkan. Myndigheten får då överväga nyttan av att meddela ett nytt vitesföreläggande mot andra åtgärder som kan vidtas, exempelvis rättelse på adressatens bekostnad, se längre fram i detta kapitel.

För att vitet ska kunna dömas ut måste tillsynsmyndigheten ansöka om utdömande av vite hos förvaltningsrätten i det län där myndigheten är belägen. Har vitesföreläggandet överklagats, prövas

istället frågan om utdömande av vite av länsstyrelsen som är den myndighet som prövat ärendet i första instans. Om föreläggandet förenats med vite först i samband med en överprövning (exempelvis om länsstyrelsen skulle anse att ett föreläggande som tillsynsmyndigheten utfärdat ska förenas med vite och i samband med att beslutet överprövas beslutar att så ska ske) är det fortfarande kommunen som ansvarar för att ansöka om utdömande av vitet[129].

För att bevara viteshotets effektivitet måste tillsynsmyndigheten se till att en ansökan om utdömande av vite görs så snabbt som möjligt vid överträdelse. Det finns en särskild begränsningsregel som är viktig att uppmärksamma (9 § andra stycket viteslagen). Begränsningsregeln gäller vid utdömande av *löpande vite* som är beslutade med stöd av 4 § andra stycket viteslagen, det vill säga i de fall myndigheten beslutat att ett löpande vite ska falla ut varje gång ett förbud eller liknande föreskrift överträds. Begränsningen har införts för att motverka att sådana viten blir orimligt höga, vilket de relativt snabbt kan bli om tillsynsmyndigheten med täta intervaller genomför tillsynsbesök. Denna bestämmelse slår fast att domstolen inte kan döma ut ett högre vite än vad som framgår av föreläggandet. I praktiken innebär det att tillsynsmyndigheten måste ansöka om utdömande av vite för varje tillfälle som myndigheten konstaterat att förbudet överträtts. Det går således inte att ”lägga vitena på hög” och ansöka om utdömande av vite först när fyra-fem överträdelser har konstaterats, då kan domstolen ändå bara döma ut vite för en (1) överträdelse. Om verksamhetsutövaren fortsätter med nya överträdelser efter det att vitet döms ut, kan föreläggandet användas igen och nytt vite dömas ut. Vite får dock

129 6 § lag om viten.

inte dömas ut för ”gamla” överträdelser, det vill säga dem som gjorts innan det första målet om utdömande av vite väcktes.

Begränsningsregeln gäller bara för de beslut om löpande vite som grundar sig på 4 § andra stycket viteslagen. Om tillsynsmyndigheten förelagt adressaten att utföra något och förenat beslutet med ett löpande vite för varje vecka som beslutet inte följs, finns inget hinder mot att domstolen dömer ut vite för flera överträdelser på en gång. Om tillsynsmyndigheten låtit alltför många perioder förflyta innan saken förs till domstol finns dock en överhängande risk att vitet jämkas, det vill säga sänks. Jämkningen kan motiveras med att det sammantagna beloppet blir alltför högt eller att adressaten invaggats i en tro att det inte var särskilt allvarligt att bryta mot föreläggandet.

Underrättelse och delgivning

Delgivning är bara ett lagkrav om vite har använts.

När ett föreläggande eller förbud har beslutats ska adressaten underrättas om det. Läs mer om detta i kapitel 6, under rubriken ”Beslutets innehåll och utformning”. Detta är en förutsättning för att beslutet ska kunna verkställas eftersom huvudregeln är att beslutet börjar gälla först när det vunnit laga kraft. Ett beslut vinner laga kraft när tiden för överklagande gått ut och överklagandetiden räknas från datumet då adressaten har fått del av beslutet.

Tillsynsmyndigheten ska själv ta initiativ till underrättelsen och den ska inte kosta adressaten något. Adressaten ska underrättas om föreläggandet så snart som möjligt.

Det vanligaste sättet att underrätta adressaten är att skicka det skriftliga beslutet med post till adressatens adress. Om ett föreläggande är förenat med vite måste föreläggandet dock delges adressaten. Det betyder att myndigheten ska använda någon av de former av delgivning som anges i delgivningslagen (2010:1932)[130]. Genom delgivning får myndigheten veta att adressaten har nåtts av försändelsen. Delgivning *krävs* enbart för vitesföreläggandenen[131] inte för andra föreläggandenen. Däremot anges i 21 § FL att underrättelsen *får* ske i form av delgivning. Det är ofta lämpligt att använda sig av ett delgivningsförfarande för att få ett bevis på att föreläggandet har nått adressaten. Om myndigheten väljer någon form av delgivning för att underrätta adressaten om föreläggandet ska bestämmelserna i delgivningslagen tillämpas.

130 Den nya delgivningslagen (2010:1932) trädde ikraft den 1 april 2011 och ersatte delgivningslagen (1970:428). Bestämmelserna i den gamla delgivningslagen gäller dock om en handling skickades eller lämnades ut före den 1 april 2011.

131 2 § lag om vite.

Delgivningslagen (2010:1932)

I delgivningslagen regleras hur delgivning ska ske. Ytterligare bestämmelser finns i delgivningsförordningen (2011:154).

I delgivningslagen finns en generell bestämmelse som säger att myndigheten ska välja det delgivningssätt som är ändamålsenligt med hänsyn till handlingens innehåll och omfattning och medför så lite kostnader och besvär som möjligt[132]. Vissa delgivningsformer kan vara olämpliga när handlingen är omfattande eller när innehållet i handlingen är särskilt känsligt. Myndigheten bör inte heller i onödan använda en delgivningsform som medför stora kostnader. Myndigheten ska också se till att delgivning inte sker på ett sätt som är olämpligt med hänsyn till omständigheterna i ärendet.

Det är den handläggande myndigheten som ska se till att delgivning sker[133]. Delgivning sker normalt genom att handlingen skickas eller överlämnas till den eller de personer som har behörighet att ta emot delgivningen[134].

Vem som har behörighet att ta emot delgivning (delgivningsmottagare)

För att delgivning ska fullgöras korrekt måste handlingen överlämnas till rätt person, det vill säga den som har rätt att för adressatens räkning ta emot delgivningen. I delgivningslagen kallas den eller dessa personer för *delgivningsmottagare*.

Om adressaten har ett ombud som är behörigt att ta emot handlingen är även ombudet delgivningsmottagare. Om handlingen överlämnas till adressaten trots att det finns ett ombud bör ombudet underrättas om detta.[135]

132 4 § delgivningslagen.
133 7 § delgivningslagen.
134 2 § delgivningslagen.
135. 15 § delgivningslagen.

Beslutets adressat	Delgivningsmottagare	Uppgifter om vem som är delgivningsmottagare finns hos/i
En fysisk person	Den fysiska personen eller dennes ställföreträdare[135], exempelvis en konkursförvaltare, om den fysiska personen är försatt i konkurs.	Den fysiska personen Kronofogden (vid konkurs)
En statlig myndighet	Person som är behörig att ta emot delgivning vid myndigheten[136].	Myndighetens instruktion, arbetsordning eller annat beslut[137].
En annan juridisk person än staten	Person som har rätt att företräda den juridiska personen. Om det är flera som har rätt att företräda den juridiska personen[138] kan vem som helst av dem delges. En verkställande direktör i ett aktiebolag är alltid behörig delgivningsmottagare[139]. En suppleant för en behörig ställföreträdare är också behörig, om delgivningen med den behörige ställföreträdaren misslyckats.	Uppgifter om vem eller vilka som är ställföreträdare för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller ett handelsbolag finns i registreringsbeviset eller i Näringslivsregistret hos Bolagsverket. Uppgifter om vem som har rätt att företräda en ideell förening finns i föreningens stadgar eller årsmötesprotokoll.
En kommunal nämnd	Ordföranden eller den som enligt ett reglemente eller ett särskilt beslut är behörig att ta emot delgivning[140].	Kommunen

Vanlig delgivning

Det finns flera sätt att genomföra en delgivning. Det vanligaste sättet att delge är att lämna eller skicka handlingen till delgivningsmottagaren, så kallad *vanlig delgivning*[142]. Myndigheten sänder då handlingen med bud eller med post. Samtidigt begärs delgivningskvitto eller mottagningsbevis (ett så kallat vitt kort) som bevis för att adressaten har fått handlingen[143]. Ingenting hindrar att en vanlig delgivning genomförs genom att handlingen lämnas till någon annan än delgivningsmottagaren så länge mottagaren vidarebefordrar handlingen till delgivningsmottagaren och myndigheten får bevis om att så har skett, normalt genom att delgivningsmottagaren personligen bekräftar mottagandet[144].

136. 11 § delgivningslagen.
137. 12 § delgivningslagen.
138. Om inga uppgifter finns där bör handlingen lämnas till myndighetens chef (4 och 5 § myndighetsförordningen).
139. Till exempel ett aktiebolags styrelse eller bolagsmän i ett handelsbolag.
140. 13 § delgivningslagen.
141. 6 kap. 31 § KomL.
142. 16 § delgivningslagen.
143. Se 5 § delgivningsförordningen.
144. Prop. 2009/10:237, s. 120

Vid vanlig delgivning skickas föreläggandet eller förbudet ofta med vanlig post till adressaten tillsammans med ett så kallat delgivningskvitto.

Vid vanlig delgivning får myndigheten även skicka handlingen på elektronisk väg[145]. Med elektronisk väg menas till exempel telefax, e-post och sms. Delgivningen får ske elektroniskt om det är lämpligt och ändamålsenligt med hänsyn till handlingens innehåll och omfattning. Ibland kan det vara olämpligt att skicka mycket omfattande handlingar elektroniskt. I tveksamma fall bör delgivningsmottagaren kontaktas innan handlingen skickas. En grundförutsättning för att handlingen ska skickas elektroniskt är att myndigheten med tillräcklig grad av säkerhet vet att handlingen når adressaten på till exempel ett visst telefaxnummer eller en viss e-postadress. Myndigheten måste också ta hänsyn till risken för att andra än adressaten kan ta del av innehållet och ska därför undvika att skicka handlingar elektroniskt till en adress som någon annan än delgivningsmottagaren har anvisat. Om innehållet i handlingen är särskilt känsligt bör myndigheten avstå från att delge handlingen elektroniskt[146]. Den elektroniska adress som adressaten uppgett i ärendet får användas för delgivning[147].

Myndigheten måste ha bevis om att handlingen har tagits emot av delgivningsmottagaren. Det vanligaste är att delgivningsmottagaren bekräftar mottagandet. Något formkrav på bekräftelsen finns inte. Ett vanligt sätt att bekräfta mottagandet är att delgivningsmottagaren skriver under ett mottagningsbevis eller delgivningskvitto och återsänder det. Om delgivningsmottagaren senare hävdar att han eller hon inte har tagit emot handlingarna och att någon annan utan tillstånd har undertecknat mottagningsbeviset med hans eller hennes namn, får delgivningsmottagaren lämna en rimlig förklaring till detta och dessutom lägga fram bevisning som stöder förklaringen[148]. Om bekräftelse sker på telefon kan det vara bra att ställa någon kontrollfråga till den person som utger sig för att vara delgivningsmottagare. För att bekräftelse per e-post ska kunna godtas bör i regel krävas att meddelandet skickats från en adress som är känd eller som det finns en möjlighet att kontrollera innehavaren av i efterhand, till exempel genom internetleverantören[149].

Mottagandet kan också bevisas på annat sätt än genom en bekräftelse från delgivningsmottagaren, till exempel när delgivningsmottagaren har tagit emot en handling som lämnats med bud men vägrat att skriva under ett mottagningsbevis.

145. 17 § andra stycket delgivningslagen.
146. Se prop. 2009/10:237, s. 121–122.
147. Prop. 2009/10:237, s. 121.
148. Prop. 1978/79:11, s. 18 samt NJA 2002 C 60, NJA 2003 C 43 och NJA 2008 s. 890.
149. Prop. 2009/10:237, s. 239.

Om delgivningsmottagaren låter ett bud hämta en handling som ska delges, till exempel när handlingen har skickats med rekommenderat brev, har delgivningen skett när budet har hämtat försändelsen[150].

Muntlig delgivning

Muntlig delgivning får användas när det finns en skyldighet att delge en handling. Muntlig delgivning sker genom att innehållet i en handling läses upp för delgivningsmottagaren[151]. Det kan ske på telefon eller vid ett personligt möte, till exempel när handläggaren läser upp ett föreläggande för adressaten. Vid muntlig delgivning måste myndigheten förvissa sig om att man talar med rätt person. När innehållet i handlingen har lästs upp ska delgivningsmottagaren informeras om att delgivning har skett. [152]

Muntlig delgivning är en enkel och billig form av delgivning men bör inte användas om materialet är omfattande eller svårt att förstå för mottagaren.

Muntlig delgivning bör inte användas vid delgivning av omfattande handlingar eller handlingar som är svåra att förstå. Endast kortfattade och enkla handlingar bör därför delges vid ett telefonsamtal. Muntlig delgivning kan användas vid till exempel kallelse till sammanträde, kompletteringsförelägganden eller vissa beslut under handläggningen. Om innehållet i handlingen är särskilt känsligt och det finns risk för att någon utomstående uppfattar innehållet bör muntlig delgivning inte användas. Den som muntligen delges ska kunna förstå innehållet i handlingen redan vid telefonsamtalet eller mötet. Finns det någon risk för svårigheter att förstå handlingen, till exempel språksvårigheter eller alkoholpåverkan, ska myndigheten avstå från muntlig delgivning.

Förenklad delgivning

Förenklad delgivning sker genom att handlingen skickas till delgivningsmottagaren. Närmast följande arbetsdag skickas ett kontrollmeddelande om att handlingen har skickats[153]. Handlingen och kontrollmeddelandet kan skickas med vanlig post. De kan också skickas elektroniskt om adressaten har angett ett elektroniskt överföringssätt för delgivning. Trots att adressaten i stor utsträckning kan välja vart handlingen ska skickas, har han eller hon ingen ovillkorlig rätt att bestämma på vilket sätt handlingen ska skickas. Rätten begränsas av de sätt som myndigheten har praktiska förutsättningar att tillhandahålla[154]. Delgivningsmottagaren kan därför inte kräva att handlingen eller kontrollmeddelandet ska skickas på ett sätt som myndigheten saknar tekniska förutsättningar för.

Förenklad delgivning kan vara väldigt användbar för myndigheten i de fall vanlig delgivning inte fungerar (för att mottagaren vägrar skicka in delgivningskvittot) eller om myndigheten behöver delge mottagaren flera olika handlingar vid olika tidpunkter.

150. 18 § andra stycket delgivningslagen.
151. 19 § delgivningslagen.
152. 8 § delgivningsförordningen.
153. 22 § delgivningslagen.
154. Prop. 2009/10:237, s. 137–138.

Förenklad delgivning kan bara användas om myndigheten informerat adressaten om att en sådan delgivning kan komma att användas i ärendet[155]. Huvudregeln är att information om att förenklad delgivning kan användas ska delges. Vid sådan delgivning får bland annat vanlig delgivning och muntlig delgivning användas[156].

Handlingen och kontrollmeddelandet ska skickas till delgivningsmottagarens senast kända adress. Om försändelsen kommer i retur när den skickats till den adress som delgivningsmottagaren har uppgett, och det uppmärksammas att denne har en annan folkbokföringsadress, så får handlingen och kontrollmeddelandet i stället skickas till folkbokföringsadressen[157]. Både handlingen och kontrollmeddelandet ska skickas på en och samma adress. En sådan ordning hindrar förstås inte att myndigheten som en serviceåtgärd underrättar adressaten om delgivningen på annat sätt, till exempel då handlingen och kontrollmeddelandet skickas på adressatens e-postadress och underrättelsen om delgivningen skickas som sms på adressatens mobiltelefon.

Förenklad delgivning har skett när två veckor har gått från det att handlingen skickades, om handlingen och kontrollmeddelandet har skickats på föreskrivet sätt, det vill säga till rätt adress och – när det gäller kontrollmeddelandet – i rätt tid[158]. Detta gäller dock inte om det med hänsyn till omständigheterna framstår som osannolikt att handlingen har kommit fram inom denna tid. Om delgivningshandlingen kommer i retur med postbefordringsföretagets påskrift att adressaten är okänd på angiven adress eller har flyttat utan att begära eftersändning är det osannolikt att den nått adressaten. Om bara kontrollmeddelandet kommer i retur så kan detta i vissa fall tala för att inte heller handlingen har kommit fram dit den skickats. En annan tänkbar situation är när delgivningsmottagaren hör av sig och säger att kontrollmeddelandet men inte delgivningsförsändelsen har kommit fram. Om det inte finns särskild anledning att tvivla på riktigheten i uppgiften, så har förenklad delgivning i ett sådant fall inte skett.

Särskild delgivning med juridisk person

Om ett försök att delge den juridiska personen med vanlig eller förenklad delgivning har misslyckats eller om man bedömer att den inte kan genomföras kan delgivning ske genom *särskild delgivning*

155. Se 24 § delgivningslagen.
156. Se 25 § delgivningslagen.
157. 23 § delgivningslagen.
158. 26 § delgivningslagen.

med juridisk person[159]. Detta förfarande får användas vid delgivning med juridiska personer som är registrerade i aktiebolagsregistret, handelsregistret, föreningsregistret, europabolagsregistret, europakooperativsregistret, bankregistret och försäkringsregistret. Det betyder att delgivningsformen kan tillämpas för registrerade aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag, ekonomiska föreningar, europabolag, europakooperativ, banker, försäkringsbolag samt ideella föreningar och trossamfund som är registrerade i handelsregistret hos Bolagsverket.

Särskild delgivning med juridisk person går till på samma sätt som en förenklad delgivning men används bara när delgivningen rör en registrerad juridisk person, exempelvis ett aktiebolag.

Innan särskild delgivning med juridisk person får användas måste det normalt göras ett försök till vanlig delgivning eller förenklad delgivning i samma delgivningsärende. I praktiken går det första delgivningsförsöket ofta till så att delgivningsförsändelsen skickas både till bolagets adress och till någon företrädare för bolaget. Om myndigheten känner till att en ställföreträdare brukar nås på en annan adress än den som har registrerats, bör delgivningsförsök göras på den adressen. Däremot behöver myndigheten inte efterforska adresser till den juridiska personens ställföreträdare. För att ett delgivningsförsök ska anses ha misslyckats krävs att företrädare för den juridiska person som ska delges har fått skälig tid att ta del av handlingen samt, vid behov, vidarebefordra den till en behörig ställföreträdare. Hur lång tid myndigheten bör avvakta beror på vilka delgivningsförsök som har gjorts och hur många ställföreträdare som handlingarna har skickats till. Försök till vanlig delgivning eller förenklad delgivning behöver inte göras om man bedömer att de inte kommer att lyckas, till exempel om det inte finns någon registrerad ställföreträdare eller annan delgivningsmottagare eller om han eller hon inte har registrerat någon aktuell postadress[160].

Delgivningen går till på samma sätt som vid förenklad delgivning. Handlingen och kontrollmeddelandet om att handlingen har sänts ska skickas till den postadress som den juridiska personen har registrerad i ett relevant register[161].

Liksom vid förenklad delgivning har särskild delgivning med juridisk person skett när två veckor har gått från det att handlingen skickades, om kontrollmeddelandet skickats i rätt tid[162] och det inte framstår som osannolikt att handlingen före den angivna tidens utgång har kommit fram till den juridiska personens postadress[163].

159. 29 § delgivningslagen.
160. Prop. 2009/10:237, s. 246.
161. 28 § delgivningslagen.
162. Rätt tid är liksom vid förenklad delgivning närmast följande arbetsdag efter det att handlingen skickades.
163. 30 § delgivningslagen.

Skillnaden mellan förenklad delgivning och särskild delgivning med juridisk person är att handlingen i det första fallet ska skickas till den adress där delgivningsmottagaren finns (till exempel VD för ett aktiebolag), i det andra fallet ska handlingen skickas till den juridiska personens adress som är angiven i aktuellt register (till exempel aktiebolagsregistret för aktiebolag).

Stämningsmannadelgivning och kungörelsedelgivning

De övriga delgivningsformerna som står till buds är *stämningsmannadelgivning* och *kungörelsedelgivning*.

Stämningsmannadelgivning får endast utföras av en stämningsman eller av en anställd vid vissa i lagen utpekade myndigheter eller auktoriserade delgivningsföretag[164]. Delgivning sker genom att en behörig person lämnar en handling eller ett meddelande till delgivningsmottagaren på något av de sätt som beskrivs i delgivningslagen[165]. Om delgivningsmottagaren vägrar att ta emot handlingen anses delgivning ändå ha skett[166].

Kungörelsedelgivning får exempelvis användas om myndigheten saknar uppgifter om var den sökte finns eller om det finns anledning att anta att delgivningsmottagaren håller sig undan[167].

Kungörelsedelgivning går till på så sätt att myndigheten beslutar att en handling hålls tillgänglig på viss plats (till exempel hos myndigheten). Huvudregeln är att man ska publicera ett meddelande om detta och handlingens huvudsakliga innehåll i Post- och Inrikes Tidningar och i vissa fall i en ortstidning[168]. Publiceringen ska ske inom tio dagar från det att myndigheten beslutade om kungörelsedelgivningen[169]. Delgivningen anses ha skett två veckor efter att beslutet om kungörelsedelgivning fattades. Detta gäller under förutsättning att kungörandet och övriga föreskrivna åtgärder har verkställts inom föreskriven tid[170].

Val av delgivningsform

Det är svårt att säga vilket delgivningssätt som är lämpligast vid delgivning av föreläggande enligt LSO. Som det står i delgivningslagen ska myndigheten välja det sättet som är ändamålsenligt med hänsyn till handlingens innehåll och omfattning och som medför så lite kostnader och besvär som möjligt. Vilken delgiv-

164. Se 40 § delgivningslagen.
165. 31 § delgivningslagen.
166. 39 § delgivningslagen.
167. 48 § delgivningslagen.
168. Se 48 § andra stycket, 49 § andra och tredje styckena samt 50 § andra och tredje styckena delgivningslagen.
169. 47 § delgivningslagen.
170. 51 § delgivningslagen.

ningsform som bör väljas beror därför på omständigheterna i det enskilda ärendet. Även själva sättet att delge ska väljas med omsorg. Om föreläggandet innehåller känsliga uppgifter är det i de flesta fall inte lämpligt att skicka det via fax eller e-post då det alltid finns risk att någon annan kan läsa det. Det är inte heller lämpligt att sända omfattande föreläggande elektroniskt då det kan vara förenat med stora utskriftskostnader för mottagaren, skickas handlingen via fax finns en risk att allt inte kommer med.

Myndigheten ska alltid försöka välja den delgivningsform som medför så lite besvär och kostnad som möjligt, för både myndigheten och mottagaren.

Eftersom det från och med 1 april 2010 är möjligt att genomföra delgivning elektroniskt bör tillsynsmyndigheten fråga verksamhetsutövaren om myndigheten kan skicka ett eventuellt föreläggande elektroniskt och i så fall på vilken adress. Notera att vid vanlig delgivning och förenklad delgivning är det den som är behörig delgivningsmottagare som ska vara mottagare av ett föreläggande.

Vanlig delgivning är den form som är enklast och billigast att använda när ett föreläggande översänds med vanlig post, med bud eller med e-post.

Finns det någon anledning att anta att delgivningsmottagaren kommer att låta bli att bekräfta mottagandet kan myndigheten underrätta adressaten om att en förenklad delgivning kan komma att användas. För att delge en sådan underrättelse kan muntlig delgivning användas[171]. Om adressaten är en sådan juridisk person som är registrerad i ett register hos Bolagsverket och myndigheten misslyckats med vanlig eller förenklad delgivning[172] kan myndigheten använda särskild delgivning med juridisk person och skicka föreläggandet och därefter kontrollmeddelandet på den juridiska personens registrerade adress.

Då myndigheten alltid ska sträva efter att använda delgivningssätt som medför så lite besvär och kostnad som möjligt såväl för myndigheten som för den som ska delges, bör stämningsmannadelgivning inte användas slentrianmässigt. Det kan bli aktuellt att delge via stämningsman när till exempel ett försök till vanlig delgivning har misslyckats eller bedöms vara meningslös. Dessutom kan stämningsmannadelgivning användas direkt om det finns risk för att delgivningsmottagaren inte frivilligt kommer att bekräfta mottagandet vid vanlig delgivning. Andra exempel är när delgivningsärendet är särskilt brådskande eller när myndigheten saknar delgivningsmottagarens kontaktuppgifter[173].

171. Det är viktigt att dokumentera muntlig delgivning i en tjänsteanteckning.
172. Till exempel om myndigheten vid vanlig delgivning inte fått en bekräftelse om mottagandet inom rimlig tid eller om mottagaren vid förenklad delgivning meddelat att han eller hon inte fått handlingen eller om handlingen eller kontrollmeddelandet kommit i retur.
173. Se prop. 2009/10:237, s. 171–172.

Kungörelsedelgivning är det delgivningssätt som nog är minst aktuellt att använda när myndigheten ska delge ett föreläggande enligt LSO. Man bör dock känna till att detta delgivningssätt finns och att det till exempel kan användas när delgivningsmottagaren saknar känt hemvist och det inte heller kan klarläggas var han eller hon uppehåller sig. Det kan också användas när en juridisk person, med vilken särskild delgivning med juridisk person får användas, saknar registrerad postadress.

Verkställighet av ett beslut

Efter att myndigheten har avgjort ett ärende ska beslutet på något sätt realiseras. Man brukar säga att beslutet ska verkställas. Med verkställighet avses inte bara åtgärder som tillsynsmyndigheten eller något särskilt verkställighetsorgan realiserar utan även när adressaten frivilligt eller vid hot av vite fullföljer föreläggandet verkställs beslutet.

Huvudregeln är att en myndighet får verkställa ett beslut först när tiden för dess överklagande har gått ut, det vill säga tre veckor efter det att parten tagit del av beslutet. Ett beslut som inte blir överklagat inom treveckorsfristen vinner laga kraft och ska då verkställas. Om beslutet överklagas kan det i regel inte verkställas medan prövningen i den högre instansen pågår[174]. Överklagandet sätter i detta fall ett tillfälligt stopp för beslutet.

Som nämnts tidigare kan tillsynsmyndigheten bestämma att beslutet, om det finns särskilda skäl, ska gälla även om det överklagas[175]. I förarbetena till LSO har det påpekats att regeln bara bör användas i undantagsfall. Det kan till exempel vara så att det finns en misstanke om att adressaten medvetet kommer att förhala verkställigheten genom att överklaga eller överlåta sin egendom för att kringgå beslutet[176]. Om situationen är brådskande på grund av allvarliga brister i brandskyddet som rör människors liv eller hälsa eller som gör att stora värden riskerar att skadas eller gå förlorade vid brand, kan tillsynsmyndigheten besluta om omedelbar verkställighet. I detta fall ska det direkt i föreläggandet anges att beslutet gäller även om det överklagas. Det kan även vara motiverat med ett förbud att använda byggnaden eller anläggningen eller att bedriva viss verksamhet i byggnaden eller anläggningen. Om tillsynsmyndigheten utfärdar ett förbud som gäller omedelbart[177] måste adressaten upphöra med verksamheten. Adressaten kan då fortsätta

174. Se RÅ 1998 not. 93.
175. 10 kap. 4 § andra stycket LSO.
176. Prop. 2002/03:119, s. 126.
177. Det ska anges i beslutet att det gäller omedelbart, det vill säga även om det överklagas.

med verksamheten först när de föreskrivna åtgärderna vidtas.

Om ett föreläggande kan verkställas omedelbart har adressaten rätt att i samband med ett överklagande begära att föreläggandet tills vidare inte ska gälla (så kallad inhibition). En sådan begäran ska prövas skyndsamt av länsstyrelsen (när tillsynsmyndighetens beslut överklagas) eller av domstolen (när det är länsstyrelsens beslut som överklagas). Om tillsynsmyndigheten står fast vid att beslutet måste kunna genomföras omgående ska myndigheten i sin skrivelse till länsstyrelsen bestrida adressatens begäran om inhibition. I skrivelsen bör myndigheten ange grunderna för sitt bestridande.

Om den högre instansen beslutar om inhibition får det överklagade beslutet inte verkställas förrän den högre instansen har prövat ärendet i sin helhet.

Att tvångsmässigt verkställa ett beslut

När ett beslut har vunnit laga kraft ansvarar adressaten för att vidta de åtgärder som denne blivit ålagd att göra genom beslutet. Om adressaten inte frivilligt verkställer beslutet kan tillsynsmyndigheten använda sig av påtryckningsmedel som till exempel vite för att framtvinga ett genomförande. Även om ett vite döms ut är det adressaten själv som ska vidta de krävda åtgärderna. Det finns dock en möjlighet för tillsynsmyndigheten att själva verkställa ett föreläggande i det fall adressaten inte följer beslutet, och det är att tillsynsmyndigheten själv vidtar åtgärderna på adressatens bekostnad. Möjligheten finns reglerad i 5 kap. 2 § tredje stycket LSO.

Att "vidta åtgärder på den försumliges bekostnad" innebär att tillsynsmyndigheten kan besluta att själv beställa och bekosta de åtgärder som krävts av verksamhetsutövaren och sedan begära betalning från verksamhet utövaren för de kostnader som rättelsen inneburit för tillsynsmyndigheten. Ett sådant beslut får bara fattas av nämnden.

Man bör bara vidta tvångsutförande när det handlar om allvarliga missförhållanden eller om ett föreläggande har visat sig vara verkningslöst[178]. Dessutom måste det föreläggande som ålägger adressaten att vidta åtgärderna har vunnit laga kraft. I praktiken kan det gå till på följande sätt: Tillsynsmyndigheten uppdrar åt ett företag att utföra arbeten i enlighet med föreläggandet. Myndigheten betalar till företaget för de utförda arbetena och fakturerar sedan adressaten motsvarande belopp. Om adressaten vägrar att betala får ersättningsfrågan prövas av en allmän domstol, i första hand tingsrätten. I detta mål får domstolen bland annat pröva

- om den förelagda åtgärden är lagligen grundad
- om adressaten haft giltig ursäkt för att inte verkställa föreläggandet i rätt tid
- om det begärda ersättningsbeloppet är skäligt.

178. Prop. 2002/03:119, s. 119.

Att genomföra en åtgärd på adressatens bekostnad kan vara förenat med ett antal juridiska och praktiska svårigheter, vi rekommenderar därför att tillsynsmyndigheten tar kontakt med en kommunjurist innan den går vidare med ett sådant ärende. Observera att ett beslut om tvångsutförande bara får fattas av nämnden och att ett sådant beslut därför inte kan delegeras[179].

Tillsynsmyndigheten kan aldrig med tvång hindra verksamhetsutövaren att använda en byggnad eller anläggning genom att exempelvis låsa eller spärra av den.

Verkställande av åtgärder på adressatens bekostnad är det enda tvångsmedel som tillsynsmyndigheten kan använda sig av för att med tvång verkställa ett föreläggande enligt LSO. Det är viktigt att komma ihåg att tillsynsmyndigheten inte har någon möjlighet att med tvång förhindra adressaten att använda byggnaden eller anläggningen eller bedriva viss verksamhet på den, till exempel genom att låsa byggnaden eller spärra av anläggningen. Om tillsynsmyndigheten beslutar om ett förbud är det fortfarande adressaten själv som ska verkställa det utfärdade förbudet. För att förbudet ska vara verkningsfullt bör det förenas med vite, se mer om vite tidigare i detta kapitel.

I ordningslagen (1993:1617) finns bestämmelser som ger polisen rätt att under vissa förutsättningar upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Med allmän sammankomst förstås bland annat demonstrationer, föreläsningar och föredrag i utbildningssyfte till vilka allmänheten har tillträde, teaterföreställningar, konserter, offentliga gudstjänster, partimöten o.d.[180]. Offentliga tillställningar är bland annat tävlingar, danstillställningar, marknader och mässor som anordnas för allmänheten eller som allmänheten har tillträde till[181]. Polisen får med stöd av 2 kap. 23 § ordningslagen upplösa en allmän sammankomst om sammankomsten medför avsevärd fara för de närvarande. Det kan till exempel vara en sammankomst som hålls i ett tält som uppvisar så allvarliga brister vad gäller säkerheten att publiken är i stor fara. En offentlig tillställning får upplösas om det vid tillställningen förekommer fara för de närvarande. Tillställningen får bara upplösas om andra mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga[182].

Det är bara polismyndigheten som har befogenhet att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning med hänvisning till brister i brandskyddet. Tillsynsmyndigheten har inga sådana befogenheter enligt LSO. Om verksamheten bedrivs i en byggnad eller anläggning kan naturligtvis tillsynsmyndigheten

179. 3 kap. 11 § LSO.
180. Se 2 kap. 1 § ordningslagen.
181. Se 2 kap. 3 § ordningslagen.
182. 2 kap. 24 § ordningslagen.

besluta att förbjuda verksamheten med stöd av LSO och samtidigt underrätta polismyndigheten om bristerna och riskerna för de deltagande. Polismyndigheten gör sedan en självständig bedömning om ett ingripande enligt ordningslagen är motiverat. Att en byggnad saknar skäligt brandskydd innebär inte per automatik att polisen kommer eller kan agera med stöd av ordningslagen. Oftast krävs en större grad av fara för dem som vistas i byggnaden för att polisen ska ingripa. Detta gäller särskilt vid allmänna sammankomster.

Särskilt om brådskande beslut

I tidigare avsnitt har vi gått igenom de olika verktyg som kommunen kan använda sig av för att få till stånd de ändringar i brandskyddet som bedöms vara nödvändiga och skäliga att kräva. I samband med detta har vi gått igenom de krav som finns vad gäller kommunicering och övrig handläggning inför beslut. I detta avsnitt kommer vi att beskriva hur kommunen kan agera när det finns ett behov av att fatta ett snabbt beslut. Många av dessa regler har vi redan gått igenom. Här beskrivs de därför mer kortfattat.

Behov av att fatta ett snabbt beslut kan uppstå när man vid tillsynen upptäcker allvarliga brister i brandskyddet som rör människors liv eller hälsa eller som gör att stora värden riskerar att gå förlorade vid brand. Exakt vilka brister som medför sådana mer akuta faror för liv, hälsa eller egendom kan inte beskrivas här. Varje situation är unik och alla omständigheter i varje enskilt fall påverkar denna bedömning.

Möjlighet till utebliven kommunicering

Normalt ska alla uppgifter som tillförts ett ärende kommuniceras med verksamhetsutövaren i enlighet med 17 § FL innan beslut fattas. Det innebär vanligtvis att tjänsteanteckningar och annat material som kommunen tagit in i ärendet skickas till verksamhetsutövaren som ges möjlighet att yttra sig till ett visst datum. Verksamhetsutövaren ska ges en skälig tid för yttrande, hur lång tid som behövs varierar naturligtvis beroende av hur omfattande och komplext underlag som kommuniceras. Kommuniceringen kan ske muntligt, något som kan spara en del tid. Det kan vara lämpligt om det rör sig om några korta uppgifter. Då kan kommunen läsa upp anteckningen i telefon och anteckna de synpunkter som verksamhetsutövaren samtidigt lämnar. Det är dock viktigt att vara tydlig med att det rör sig om en kommunicering. Muntligt förfarande kan dock inte rekommenderas om det rör sig om omfattande eller komplext material.

Om det rör sig om ett brådskande beslut kan kommunicering utelämnas helt. Enligt 17 § FL får ett ärende avgöras utan föregående kommunicering ”om ärendet inte kan uppskjutas”. Detta undantag kan tillämpas om det krävs ett brådskande ingripande för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Så kan vara fallet om ett snabbt avgörande krävs för att avvärja en akut fara för liv, hälsa eller egendom.

Möjlighet att utelämna motivering eller att fatta muntliga beslut

Om man som tillsynsförrättare ställs inför en situation där det på grund av bristernas karaktär exempelvis behövs ett snabbt förbud mot fortsatt verksamhet kan man skriva ett kortfattat beslut direkt på plats. Med stöd av 20 § FL kan man utelämna motiveringen i detta beslut. En fullständig motivering får då skrivas ned och skickas till verksamhetsutövaren i efterhand. Ett annat alternativ i sådana brådskande situationer är att man fattar ett muntligt beslut direkt på plats.

Båda dessa förfaranden kräver naturligtvis att den som fattar beslutet har rätt att göra det enligt delegationsordningen. Om behörig beslutsfattare inte finns på plats kan det lösas genom att delegation lämnas över telefon. Alternativt kan beslutet fattas per telefon (vid muntliga beslut). Vid muntliga beslut är det naturligtvis lämpligt att kommunen snarast tecknar ner beslutet och skickar detta till verksamhetsutövaren. I detta beslut bör naturligtvis en fullständig beslutsmotivering finnas med. I båda dessa situationer måste man upplysa verksamhetsutövaren om hur beslutet kan överklagas (21 § FL).

Möjlighet att använda sig av vite

Som vi tidigare nämnt får ett beslut om vite bara fattas av nämnden. Det innebär att det i praktiken är väldigt svårt att förena ett brådskande beslut med vite.

Kom ihåg verkställigheten

För att ett beslut som bedöms vara brådskande ska få någon effekt är det viktigt att komma ihåg att förena beslutet med verkställighet, det vill säga besluta att beslutet ska gälla även om det överklagas. Möjligheten finns reglerad i 10 kap 4 § LSO. För att paragrafen ska kunna användas krävs särskilda skäl. Om det rör sig om ett brådskande beslut torde dock detta krav vara uppfyllt.

Rättelse och omprövning av ett beslut

Både små och stora fel kan uppstå i myndigheternas beslut. För att inte göra det onödigt krångligt och kostsamt att ändra dessa fel finns regler om rättelse och omprövning och dessa förklaras här.

Rättelse av skrivfel eller liknande fel

Om en handläggare upptäcker ett skrivfel eller liknande fel efter det att beslutet har skickats till adressaten kan felet rättas med stöd av 26 § FL. Rättelsemöjligheten gäller bara oriktigheter orsakade av rena förbiseendefel, som till exempel förväxling av namn, årtal, belopp. Felet ska också vara uppenbart. Det betyder att det ska kunna upptäckas med normal iakttagelseförmåga och att det ska vara odiskutabelt. Om felet beror på bristande utredning, oriktig faktabedömning eller felaktig rättstillämpning bör myndigheten i stället överväga att starta en omprövning (se nedan).

Rättelse enligt 26 § FL får bara ske av uppenbara felaktigheter i exempelvis namn, årtal, belopp eller liknande.

Rättelse av förbiseendefel kan göras på myndighetens eget initiativ eller på begäran av parter i ärendet. Någon tidsfrist för rättelse finns inte men det ligger i sakens natur att det är ovanligt att sådana uppenbara oriktigheter som paragrafen syftar på upptäcks först efter lång tid.

Vid rättelse av ett föreläggande enligt LSO måste tillsynsmyndigheten underrätta adressaten om felet innan det rättas till. Adressaten behöver dock inte underrättas om rättelsen inte är till nackdel för adressaten eller om adressaten inte kan väntas ha några synpunkter. Adressaten behöver exempelvis inte underrättas om han eller hon själv påtalat felet för myndigheten och myndigheten följer adressatens begäran. I tveksamma fall bör alltid adressaten underrättas.

Rättelsen görs på följande sätt. Stryk först över felet och skriv sedan in den riktiga uppgiften direkt på originalet och ange datum, ditt namn, tjänstebeteckning, telefonnummer och slutligen: underteckna. Det kan vara lämpligt att ange att det handlar om rättelse enligt 26 § FL. När man gjort detta kopierar man originalet i det nya skicket och skickar det rättade beslutet till dem som tidigare fått en felaktig expediering. Observera att man inte ska utfärda ett nytt beslut. Det är det ”gamla” beslutet som ska rättas.

Omprövningsskyldighet

Omprövning enligt 27 § FL får bara ske om ändringen kan göras snabbt, enkelt och utan nackdel för någon enskild.

Myndigheten är skyldig att ändra sitt beslut om beslutet är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning (27 § FL). Omprövningsskyldigheten gäller endast om omprövningen kan göras snabbt, enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet har överklagats. Myndigheten är dock inte skyldig att ompröva ett överklagat beslut, om klaganden vid överklagande begärt att beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition). Skyldigheten gäller inte heller om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det annars finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet.

Sådana uppenbara oriktigheter som regeln tar sikte på upptäcks vanligtvis efter det att ett föreläggande överklagas. Adressaten kan till exempel i sitt överklagande påpeka något som inte varit känt för tillsynsmyndigheten när föreläggandet utfärdats eller att nya uppgifter av betydelse för föreläggandet framkommer. Tillsynsmyndigheten kan också själv upptäcka att man gjort fel. Det ska dock fortfarande handla om en rättelse som kan ske snabbt, enkelt och utan nackdel för någon enskild. Någon långdragen omprövningsprocess kan inte startas med stöd av 27 § FL.

Omprövning på adressatens begäran

Om adressaten är missnöjd med föreläggandet kan han eller hon vända sig direkt till tillsynsmyndigheten och begära att beslutet ska ändras. Tillsynsmyndigheten ska då pröva om det finns förutsättningar för att ändra beslutet. Oavsett om det ursprungliga beslutet ändras eller inte måste myndigheten fatta ett beslut, ett så kallat omprövningsbeslut. Om tillsynsmyndigheten ändrar det ursprungliga beslutet så som adressaten vill behöver omprövningsbeslutet inte förses med överklagandeanvisning. Om det ursprungliga beslutet ändras bara delvis eller om adressaten får avslag på sin begäran måste överklagandeanvisning bifogas.

Omprövning med stöd av praxis

Ett beslut kan också omprövas med stöd av vissa principer som utvecklats i praxis. När det gäller gynnande beslut[183] är huvudregeln att de inte får ändras i efterhand om inte vissa undantagssituationer föreligger. Förbud, förelägganden och liknande betungande beslut kan däremot ändras i både mildrande och skärpande riktning. Som en allmän regel gäller det dock att ett beslut inte i efterhand får förenas med vite och att ett vitesföreläggande inte får skärpas förrän det första beslutet vunnit laga kraft. Detta innebär att tillsynsmyndigheten i efterhand kan ompröva ett föreläggande och exempelvis göra ändringar i de åtgärder som adressaten förelagts i både mildrande och i skärpande riktning. Att ändra ett beslut i skärpande riktning är givetvis inte helt okontroversiellt och bör helst bara göras om det tillkommit nya uppgifter i frågan. En ändring utan nytillkomna skäl kan i värsta fall leda till en begäran om skadestånd mot myndigheten med motiveringen att det första beslutet tillkommit genom försummelse från myndighetens sida, se mer om detta i kapitel 6. Om tillsynsmyndigheten ändrar sin ursprungliga bedömning på grund av nytillkomna uppgifter från någon annan än adressaten, måste uppgifterna kommuniceras med adressaten innan myndigheten meddelar ett ändrat föreläggande. I det nya föreläggandet ska tillsynsmyndigheten förklara för adressaten varför den ändrat sin bedömning. Det bör vidare framgå vilka bestämmelser i det gamla föreläggandet som ersätts av det nya föreläggandet[184]. Överklagandeanvisning ska bifogas till det nya beslutet.

Överklagande

Den enskildes möjlighet att överklaga myndigheternas beslut och få sin sak prövad av en oberoende instans eller domstol är ett grundläggande rättssäkerhetskrav. Därför är det också viktigt att tillsynsmyndigheten förstår hur den ska hantera överklaganden m.m. Den svenska modellen för överklagan är enkel att använda för den enskilde och medför inga andra kostnader än de den enskilde själv har. Dessutom har domstolarna, och i förekommande fall länsstyrelserna, en relativt långtgående skyldighet att utreda ärendena så att besluten blir riktiga. Här redovias de regler kring överklagande som tillsynsmyndigheten måste känna till.

183. Till exempel beslut om tillstånd, bidrag, tjänstetillsättning.
184. Om beslutsmyndigheten beslutar att ett helt nytt föreläggande ska utfärdas istället för det gamla, bör man ange att det nya föreläggandet ersätter det gamla i sin helhet. Skriv alltså ”Detta föreläggande ersätter xxx i sin helhet.”

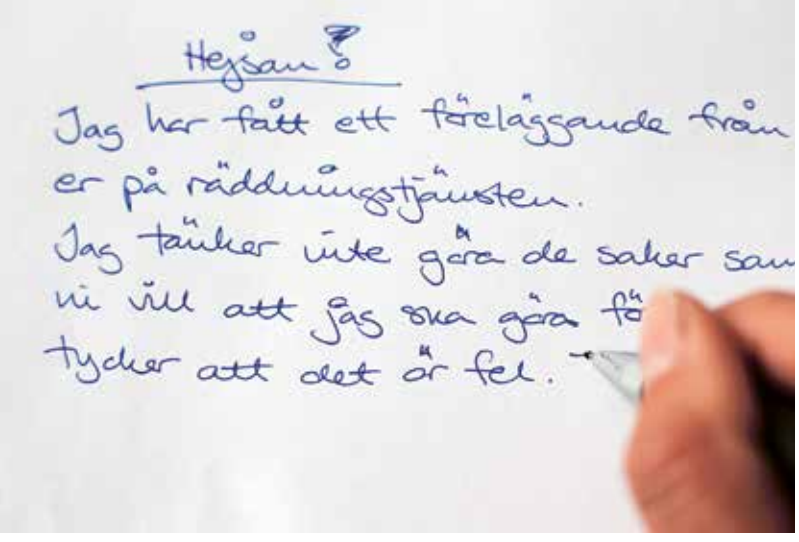
I ett rättsfall har Regeringsrätten bedömt att anteckningar på ett delgivningskvitto, som bifogats en dom, utgör ett överklagande av domen, när det av anteckningarna framgick att adressaten var missnöjd med domens innehåll (RÅ 2002 ref.29).

Att avgöra om det rör sig om ett överklagande eller inte

I de flesta fall är det relativt enkelt att förstå att en skrivelse är ett överklagande. Ibland framgår det dock inte så tydligt och tillsynsmyndigheten behöver då få klart för sig om skrivelsen ska behandlas som ett överklagande eller inte.

I praxis har det inte ställts några höga krav på enskilda vad gäller utformning av ett överklagande. Går det att utläsa ur skrivelsen att avsändaren överklagar ett visst beslut ska skrivelsen anses som ett överklagande, oavsett hur bristfälligt detta är uttryckt.

Omständigheter som talar för att det handlar om ett överklagande kan till exempel vara att skrivelsen är ställd till den högre instansen och att den kommit in till kommunen innan överklagandetiden löpte ut. Om det fortfarande är oklart vad avsändaren vill med sin skrivelse bör man kontakta honom eller henne och fråga om avsikten med skrivelsen. Om avsändaren inte kan nås eller om oklarheten kvarstår bör skrivelsen anses utgöra ett överklagande.



Tänk på att ett överklagande måste vara skriftligt[185]. Om verksamhetsutövaren muntligt uttrycker sitt missnöje med beslutet och säger att han eller hon överklagar beslutet är kravet på skriftlig form inte uppfyllt. I sådana fall bör tillsynsmyndigheten informera verksamhetsutövaren att ett överklagande ska vara skriftligt. Om personen vill överklaga måste han eller hon komma in med en sådan skrivelse. Om tillsynsmyndigheten tar emot ett överklagande via e-post är kravet på skriftlig form uppfyllt. Får myndigheten ett sådant meddelande där det står att verksamhetsutövaren överklagar ett visst beslut ska meddelandet skrivas ut och lämnas för diarieföring som ett inkommet överklagande.

Myndighetens skyldighet att ompröva

När ett överklagande av ett beslut kommer in ska tillsynsmyndigheten först granska om beslutet är uppenbart oriktigt och därför ska omprövas enligt 27 § FL, se ovan.

Om tillsynsmyndigheten kommer fram till att ett beslut om föreläggande eller förbud är uppenbart oriktigt, ska beslutet ändras. Omprövningsskyldigheten gäller bara om omprövningen kan göras snabbt, enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Om beslutet ändras så som klaganden vill förfaller överklagandet. Detta betyder att överklagandet inte ska överlämnas till den högre instansen. I detta fall bör man upplysa klaganden i det nya beslutet att hans eller hennes överklagande förfaller och att det därför inte kommer att överlämnas till länsstyrelsen. Om man ändrar beslutet på annat sätt än klaganden begär, till exempel bara ändrar beslutet delvis, ska överklagandet gälla även det nya beslutet (28 § FL). Då ska en rättidsprövning göras, se nedan.

Prövning om överklagande har kommit i rätt tid

Om tillsynsmyndigheten inte ändrar det överklagade beslutet så som klaganden vill, ska man pröva om överklagandet har skett i rätt tid, det vill säga inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet[186].

Slutdagen för överklagandet är den dag som genom sitt namn i veckan motsvarar den dag från vilken beräkningen av treveckorsfristen börjar. Om klaganden till exempel får del av beslutet torsdagen den 1 så är sista dag för överklagande torsdagen den 22.

Om sista dagen för överklagande infaller på en söndag, allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, får överklagandet lämnas in nästa vardag[187].

185. 23 § FL.
186. 23 § FL.
187. 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid.

Överlämnande av ett överklagande

Tänk på att samtliga handlingar i ärendet ska skickas till länsstyrelsen när överklagandet överlämnas.

Om myndigheten bedömer att överklagandet har inkommit i rätt tid kan man på skrivelsen skriva ”Rätt tid”, signera och datera anteckningen[188]. Därefter ska överklagandet och samtliga övriga handlingar i ärendet överlämnas för prövning till länsstyrelsen. Du kan läsa mer om instansordningen längre fram i detta kapitel. Observera att samtliga handlingar i ärendet ska överlämnas till länsstyrelsen i samband med att överklagandet överlämnas, myndigheten kan alltså inte välja vilka handlingar man skickar med överklagandet.

Förvaltningslagen anger inte inom vilken tidsfrist överlämnande till länsstyrelsen ska ske. Det ligger dock i sakens natur att det ska ske utan dröjsmål, vilket normalt bör vara inom en vecka[189]. Om beslutsmyndigheten bedömer att det är lämpligt att bifoga ett eget yttrande bör överlämnandet ske inom en till två veckor.[190] Praktiska orsaker kan i regel inte anföras som skäl för en fördröjning och myndigheten bör alltid sträva efter att överlämna överklagandet så fort som möjligt. Om överklagandet innehåller ett inhibitionsyrkande ska överklagandet hanteras extra skyndsamt och därför överlämnas till länsstyrelsen snarast.

Tillsynsmyndigheten är bara behörig att pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Frågor som om beslutet är möjligt att överklaga eller om personen har rätt att överklaga ska lämnas åt länsstyrelsen att pröva. Samma sak gäller om det inte går att förstå vad klagande yrkar på för ändring av beslutet. Om tillsynsmyndigheten har synpunkter på överklagbarheten (det kanske inte finns något beslut att överklaga), rätten att överklaga beslutet eller prövningen i sak är det lämpligt att inför överlämnandet upprätta en skrivelse med tillsynsmyndighetens ställningstagande och bifoga denna till länsstyrelsen. En sådan skrivelse kan också överlämnas vid ett senare tillfälle. Om myndigheten tänker komma in med en sådan skrivelse är det lämpligt att ange detta i samband med att överklagandet överlämnas så att man inte riskerar att länsstyrelsen avgör ärendet innan yttrandet lämnats in.

Avvisning av ett överklagande

Har överklagandet kommit in för sent, ska det avvisas av tillsynsmyndigheten. Ett avvisningsbeslut förutsätter att tillsynsmyndigheten vet vilken dag klaganden fick del av beslutet. Om man inte vet detta bör man utgå från att skrivelsen har kommit in i rätt tid. Om omständigheterna gör det sannolikt att tiden är överskriden bör man göra en närmare undersökning.[191]

188. I vissa kommuner finns det färdiga stämplar med anteckningen Rätt tid.
189. Se bl.a. JO 1995/96 s. 314.
190. Se bl.a. JO 2000/01 s. 229.
191. Prop. 1985/86:80, s. 74.

Överklagandet får inte avvisas om förseningen beror på att tillsynsmyndigheten har lämnat en felaktig överklagandeanvisning. Om den som klagar har skickat sitt överklagande direkt till länsstyrelsen, istället för till kommunen, och det anlänt till länsstyrelsen inom rätt tid, ska länsstyrelsen ankomststämpla överklagandet och översända det till kommunen. Även om överklagandet i detta fall anländer till kommunen efter det att överklagandetiden gått ut, får kommunen inte avvisa överklagandet (eftersom det har kommit in till länsstyrelsen i rätt tid).

Om tillsynsmyndigheten av misstag eller förbiseende inte har lämnat någon överklagandeanvisning alls och detta har lett till att överklagandet har kommit in för sent, ska dock myndigheten avvisa överklagandet som för sent inkommet. Klaganden bör då underrättas om möjligheten att ansöka om återställande av försutten tid och om det är möjligt ska man hjälpa klaganden med ansökan. Återställande av försutten tid innebär att kammarrätten – efter ansökan – kan återställa överklagandetiden, om förseningen beror på giltig ursäkt[192] som till exempel att en tillsynsmyndighet inte informerat om tiden för överklagande på rätt sätt.

Ett avvisningsbeslut ska skrivas som ett särskilt beslut. I beslutsdelen ska man ange att tillsynsmyndigheten beslutar att avvisa överklagandet såsom för sent inkommen. I motiveringen till beslutet ska man skriva

- när man fått överklagandet
- vilka regler som gäller
- när överklagandet skulle ha inkommit enligt gällande regler
- att det inkommit för sent.

Avvisningsbeslutet ska förses med en överklagandeanvisning eftersom det får överklagas i samma ordning som huvudbeslutet.

Prövningsinstanserna enligt LSO

Ett beslut som fattas av en kommunal nämnd eller av någon annan som handlat på en kommuns vägnar med stöd av LSO eller föreskrifter i den får överklagas till länsstyrelsen (10 kap. 5 § andra stycket LSO). Länsstyrelsens beslut får i sin tur överklagas till den förvaltningsrätt i vars domkrets[193] det första beslutet i ärendet fattats[194]. Om den enskilde överklagar länsstyrelsens beslut blir myndigheten som meddelat det första beslutet, det vill säga kommunen, den enskildes

192. 37 c § förvaltningsprocesslagen.
193. Förvaltningsrätterna och deras domkretsar kan du finna på Sveriges domstolars webbplats: http://www.domstol.se/templates/DV_InfoPage____722.aspx
194. 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar (1971:289).

motpart hos förvaltningsrätten[195]. Förvaltningsrättens dom kan sedan överklagas till kammarrätt[196]. Domen kan överklagas av den som domen angår[197] om domen har gått honom eller henne emot.[198] För att kammarrätten ska pröva överklagande krävs ett prövningstillstånd[199]. Kammarrätten meddelar prövningstillstånd om:

- det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt
- det finns anledning att ändra i förvaltningsrättens domslut
- det finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Meddelas inte prövningstillstånd, står förvaltningsrättens dom fast.[200] Kammarrättens beslut att inte meddela prövningstillstånd kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen (HFD).

Kammarrättens dom kan slutligen överklagas till HFD som är den högsta allmänna förvaltningsdomstolen i landet. För överklagande till HFD krävs prövningstillstånd[201]. Prövningstillstånd meddelas

- om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas av HFD
- om det föreligger synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att grund för resning föreligger eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.[202]

Om HFD inte meddelar prövningstillstånd står kammarrättens dom fast.

195. 7a§ förvaltningsprocesslagen (1971:291).
196. Kammarrätterna finns i Stockholm, Göteborg, Sundsvall och Jönköping.
197. Oftast den som är part i målet.
198. 33 § förvaltningsprocesslagen.
199. 10 kap. 8 § LSO.
200. 34a § förvaltningsprocesslagen.
201. 35 § förvaltningsprocesslagen.
202. 36 § förvaltningsprocesslagen.

Processen för överklagande av föreläggande enligt LSO

Om prövningstillstånd medges: HFD prövar överklagandet och meddelar dom eller beslut. Domen eller beslutet går inte att överklaga.

↑

HFD meddelar prövningstillstånd eller meddelar inte prövningstillstånd i separat beslut.

↑

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) tar emot överklagandet. Prövningstillstånd krävs.

↑

Både kommunen och verksamhetsutövaren kan överklaga, beroende på utslaget. Överklagande ska ske inom tre veckor. För kommunen räknas överklagandefristen från datumet för domen eller beslutet. Överklagandet adresseras till Högsta förvaltningsdomstolen men skickas till kammarrätten.

↑

Om prövningstillstånd medges: Kammarrätten prövar överklagandet och meddelar dom eller beslut.

↑

Kammarrätten meddelar prövningstillstånd eller meddelar inte prövningstillstånd i separat beslut.

↑

Kammarrätten (Stockholm, Göteborg, Jönköping eller Sundsvall) tar emot överklagandet. Prövningstillstånd krävs.

↑

Både kommunen och verksamhetsutövaren kan överklaga, beroende på utslaget. Överklagande ska ske inom tre veckor. För kommunen räknas överklagandefristen från datumet för domen eller beslutet. Överklagandet adresseras till kammarrätten i den domkrets där kommunen finns men skickas till förvaltningsrätten.

↑

Förvaltningsrätten prövar överklagandet och meddelar dom eller beslut.

↑

Både kommunen och verksamhetsutövaren kan överklaga länsstyrelsens beslut, beroende på utslaget. Överklagande ska ske inom tre veckor. För kommunen räknas överklagandefristen från datumet för beslutet. Överklagandet adresseras till förvaltningsrätten i den domkrets där kommunen finns men skickas till länsstyrelsen.

↑

Länsstyrelsen prövar överklagandet och meddelar beslut.

↑

Kommunen prövar om det överklagade föreläggandet eventuellt ska omprövas och om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om föreläggandet inte ändras precis som verksamhetsutövaren vill och om överklagandet har kommit in i rätt tid sänds överklagandet med övriga handlingar i ärendet till länsstyrelsen.

↑

Överklagande inom tre veckor.
Överklagandet ställs till länsstyrelsen i det län där kommunen finns men skickas till kommunen.

↑

Beslut om föreläggande eller förbud.

INSTUDERINGSFRÅGOR

Enskild genomgång

1. Du har varit ute på tillsyn och upptäckt en del brister hos ett objekt. När du kommer tillbaka till kontoret sammanfattar du tillsynsbesöket i en minnesanteckning. Vad bör framgå av minnesanteckningen? Är det lämpligt att i minnesanteckningen skriva att de brister som upptäckts ska åtgärdas och att så ska ske inom en viss tid? Motivera.
2. I vilka fall måste kommunicering ske innan ett föreläggande lämnas till en verksamhetsutövare? Vad är syftet med reglerna och var finns bestämmelser om detta?
3. Ett föreläggande eller förbud ska vara formellt korrekt. Det finns ett antal formaliakrav, exempelvis att föreläggandet ska riktas till rätt adressat. Vilka ytterliga krav måste vara uppfyllda?
4. Anders Andersson driver företaget Fina Vandrarhemmet. Företaget drivs i form av en enskild firma. Vem ska vara adressat när du skriver ett föreläggande om att rummen på vandrarhemmet ska förses med seriekopplade brandlarm? Om företaget hade varit ett aktiebolag, vem hade varit rätt adressat då?
5. Du behöver skriva ett föreläggande som ska förenas med vite. Vem är behörig att fatta beslut i detta ärende?
6. Du upptäcker en tveksam elinstallation men kan inte själv avgöra om det föreligger en brist. I ett föreläggande kräver du att ägaren ska lämna in ett intyg från en elektrisk sakkunnig. Varför kan du inte lämna ett sådant föreläggande?
7. Vilken är den vanligaste formen av delgivning och hur går den till?
8. Vad innebär det att tillsynsmyndigheten vidtar åtgärder på den försumliges bekostnad? När kan detta göras och i vilka situationer kan det vara lämpligt?
9. Vad innebär myndigheters omprövningsskyldighet?
10. Ni har beslutat om ett föreläggande och efter en tid kommer det in en skrivelse från verksamhetsutövaren där det framgår denne motsätter sig att vidta åtgärderna. Vilka åtgärder behöver tillsynsmyndigheten vidta med anledning av detta?

Gruppdiskussioner

1. Diskutera hur ni gör i er kommun i de fall ni upptäcker brister hos ett objekt. Ger ni verksamhetsutövaren möjlighet att frivilligt vidta åtgärderna? Hur lång tid får de i så fall på sig? I vilka fall utfärdas ett föreläggande, sker det ofta eller sällan? Gör ni lika eller varierar arbetssättet mellan kollegorna? Vilka fördelar respektive nackdelar kan ni se med att arbeta med att utfärda föreläggande eller förbud? Finns det utvecklingspotential?

Begrepp, definitioner och förkortningar

Begrepp, definitioner och förkortningar	Förklaring
AB	AB är en förkortning av de allmänna bestämmelser som ingår som en del i de centrala och lokala kollektivavtalen om lön och allmänna anställningsvillkor, HÖK respektive LOK.
Allmän handling	En allmän handling kan vara en text, en bild, en bandinspelning, en film eller annan information som exempelvis har lagrats i en dator. En allmän handling ska ha kommit in till myndigheten eller ha upprättats där. Handlingen ska vara förvarad hos myndigheten. Huvudregeln är att allmänna handlingar är offentliga.
Allmänna råd (se även under Lag, förordning och föreskrift)	Allmänna råd är generella rekommendationer om hur man kan eller bör handla för att uppfylla lagstiftningen. Allmänna råd skiljer sig från föreskrifter genom att råden inte är bindande. Den enskilde kan således välja en annan lösning än den som anges i allmänna råd.
Bevisbörda	Att ha bevisbördan för något är att ha ansvar för att bevisa att något är på ett visst vis. När det gäller LSO måste kommunen bevisa att det föreligger en brist som behöver åtgärdas och att denna åtgärd är skälig att kräva.
Brandskydds-dokumentation (BBR)	En brandskyddsdokumentation skall upprättas enligt Boverkets byggregler – BBR, avsnitt 5:12. Dokumentationen bör redovisa byggnadens och dess komponenters brandtekniska klasser, brand-cellsindelning, utrymningsstrategi, luftbehandlingsinstallationens funktion vid brand och i förekommande fall beskrivning av de brandskyddstekniska installationerna samt plan för kontroll och underhåll". BFS 2011:26
Dokumentation av det systematiska brandskyddet (SBA)	Dokumentation av SBA är den dokumentation den enskilde behöver upprätta på plats för få ett välfungerande SBA.
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FSO	Förordning om skydd mot olyckor (2003:789)
Föreskrifter	Se under Lag, förordning, föreskrift.
Förordning	Se under Lag, förordning, föreskrift.
Grundlagarna	Grundlagarna innehåller reglerna för Sveriges statsskick eller helt enkelt: samhällets spelregler. Grundlagarna har därför en speciell ställning i samhället. Grundlagarna står över alla andra lagar. Med det menas att innehållet i våra övriga lagar aldrig får strida mot vad som står i grundlagarna. Sverige har fyra grundlagar: regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Begrepp, definitioner och förkortningar	Förklaring
Handlingsprogram enligt LSO (inklusive säkerhetsmål och prestationsmål)	Enligt LSO ska varje kommun ha handlingsprogram för sin förebyggande verksamhet och för sin räddningstjänst. Handlingsprogrammen ska innehålla kommunens mål för verksamheten, de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser, hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras samt vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att genomföra räddningsinsatser. Förmågan ska redovisas både för förhållandena i fred och under höjd beredskap. Lagen anger nationella mål och ett antal grundläggande verksamhetsmål. Utöver dessa ska kommunen komplettera med lokalt anpassade verksamhetsmål. Verksamhetsmålen kan delas upp i säkerhetsmål och prestationsmål.
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen som tidigare hette regeringsrätten. HFD står också för Högsta förvaltningsdomstolens årsbok som är en tryckt publikation där du hittar rättsfallsreferat av Högsta förvaltningsdomstolens viktigare mål. Mål före 2011 finner du i RÅ, Regeringsrättens årsbok.
IDA	Informationssystemet IDA (Indikatorer, Data och Analys) är MSB:s statistiktjänst. Systemet är tillgängligt för alla som är intresserade av att ta fram, jämföra och analysera statistik för den egna kommunen, länet eller riket. Användaren väljer indikatorer och data för att få presentationer i tabeller, diagram och kartor. Det finns beskrivningar och länkar till statistik med koppling till säkerhet och trygghet. Här presenteras även kostnadsnyttoanalyser.
Jäv	För att säkerställa att ärenden handläggs korrekt och objektivt finns bestämmelser om jäv. Dessa regler anger i vilka situationer en tjänsteman eller en förtroendevald ska anses ha ett sådant intresse i frågan att hans eller hennes opartiskhet kan ifrågasättas. Reglerna om jäv har ett dubbelt syfte, dels att hindra att andra omständigheter än dem som har med ärendet att göra får påverka utgången, dels att hindra att misstanke uppstår om att beslutet inte är fattat på saklig grund.
Inhibition	Inhibition är inom juridiken ett beslut av en högre instans att inställa verkställighet av en dom eller ett beslut. Inhibition innebär inte att domen eller beslutet upphävs, enbart att verkställigheten har skjutits upp.
KomL	Kommunallagen (1991:900)
Lag, förordning och föreskrift	En lag beslutas av riksdagen, en förordning beslutas av regeringen och en föreskrift beslutas av en myndighet. I regeringsformen, som är en grundlag finns bestämmelser om vilka frågor som måste regleras i lag och vilka som i stället får beslutas i förordning eller i föreskrifter. Se även Allmänna råd.
LBE	Lag om brandfarliga och explosiva varor (2010:1011)
LOA	Lag om offentlig anställning (1994:260)
LSO	Lag om skydd mot olyckor (2003:778)

Begrepp, definitioner och förkortningar	Förklaring
Mutor	Tagande och givande av muta är reglerat i 10 kap. 5 a-5 e §§ brottsbalken. Reglerna omfattar alla arbetstagare och uppdragstagare, oavsett om de är anställda i offentlig eller privat tjänst och oberoende av befattning eller anställningsform. Reglerna omfattar även förtroendevalda. Mutbrott begås när en arbetstagare eller uppdragstagare för sin egen eller för någon annans räkning tar emot en muta eller annan otillbörlig förmån för sin tjänsteutövning. Att begära en muta eller att låta sig bli utlovad en muta är också ett brott. Något orsakssammanhang behöver inte finnas mellan förmånen och det sätt på vilket arbetstagaren utför sitt arbete. Givande av muta är att lämna, utlova eller erbjuda en otillbörlig förmån till arbets- eller uppdragstagare. Att acceptera en begäran från en tjänsteman eller förtroendevald om att få en otillbörlig förmån är också givande av muta.
Myndighetsutövning	Myndighetsutövning definierades i den gamla förvaltningslagen (1971:290) som ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”. Det kan sägas att myndighetsutövning är sådan verksamhet på en myndighet där myndigheten ensidigt beslutar om förmåner eller skyldigheter.
NJA	NJA står för Nytt Juridisk Arkiv och är en tidskrift som utkommer en gång per år. NJA består av två delar, avdelning I och avdelning II. Avdelning I innehåller referat av Högsta domstolens viktigare mål. Avdelning II innehåller redogörelser om nya lagar och förarbeten till dem.
Normhierarki	Med normhierarki menas att en norm som ligger högre upp i hierarkin gäller före en norm som ligger längre ner i hierarkin. Högst upp i hierarkin finns grundlagarna. Sedan följer, i fallande ordning, lagar, regeringens förordningar och myndighetsföreskrifter. Normhierarkin betyder att om riksdagen beslutar om en lag som står i strid med svensk grundlag så gäller grundlagen före lagen. På samma sätt gäller lag före förordning och förordning gäller före föreskrift. Lagars förarbeten är sin tur underordnade andra författningar. När det gäller rättspraxis är domar från högre instans (exempelvis Högsta Förvaltningsdomstolen, tidigare Regeringsrätten) högre upp i hierarkin än domar från lägre instans (såsom kammarrätt eller förvaltningsrätt). Längst ner i normhierarkin finns rättsvetenskaplig litteratur.
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PBL	Plan och bygglagen (2010:900)
Prejudikat	Ett rättsfall vars avgörande blir rättspraxis kallas prejudikat. I första hand är det domar från Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen som anses prejudicerande, men även domar från hovrätter och kammarrätter kan ha ett visst prejudikatvärde.
Prestationsmål	Prestationsmål beskriver vilka konkreta åtgärder och styrmedel kommunen planerar att använda för att uppnå säkerhetsmålen. Prestationsmål benämns ofta produktionsmål i målstyrningslitteratur.

Begrepp, definitioner och förkortningar	Förklaring
Regleringsbrev	Regeringens löpande styrning av myndigheterna sker genom årliga så kallade regleringsbrev. Där framgår hur mycket pengar myndigheten har till sitt förfogande och hur pengarna ska fördelas mellan dess olika verksamheter samt vissa uppdrag som myndigheten ska utföra under året.
RF	RF är en förkortning av regeringsformen. Se vidare under grundlagarna.
RÅ	RÅ är en förkortning av Regeringsrättens årsbok. Se vidare under HFD.
Rättskällor	Med rättskällor avses skrivna och oskrivna regler som ingår i rättssystemet. Den främsta rättskällan är den skrivna lagen, följd av förordningar och andra författningar, till exempel myndighetsföreskrifter. Författningar är ett gemensamt namn för lagar, förordningar och föreskrifter.
Rättspraxis	Rättspraxis är ett samlingsbegrepp för de rättsliga avgöranden i framför allt domstolar, som anses vara en rättskälla och således utgör vägledning när framtida fall ska avgöras.
Skriftlig redogörelse över brandskyddet	För byggnader eller anläggningar där konsekvenserna av en brand kan blir särskilt stora, ska en så kallad skriftlig redogörelse för brandskyddet upprättas. Denna ska skickas in till kommunen som sedan använder den som underlag för att bedöma behovet av tillsyn. Vilka byggnader och anläggningar som omfattas av kravet på skriftlig redogörelse finns angivet i Statens räddningsverks föreskrifter om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2003:10). Till föreskriften finns ett allmänt råd, Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2004:4) som beskriver vad en skriftlig redogörelse bör innehålla. I det allmänna rådet finns också en ”mall” för skriftlig redogörelse.
SOU	Utredningar som utförts på regeringen och riksdagens uppdrag benämns Statens offentliga utredningar och förkortas SOU, exempelvis betänkandet Reformerad Räddningstjänstlagstiftning (SOU 2002:10).
Systematiskt brandskyddsarbete (SBA)	I Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om systematiskt brandskyddsarbete (SRVFS 2004:3), står att ett skäligt brandskydd innebär att man även bör bedriva ett systematiskt brandskyddsarbete. Det gäller både att arbeta förebyggande, för att så långt det går hindra att en brand uppstår. Men man måste också arbeta med de delar som måste fungera vid en eventuell brand. I arbetet ingår att både arbeta med byggnadstekniska och organisatoriska delar. För vissa byggnader eller verksamheter bör också det systematiska brandskyddsarbetet dokumenteras. Denna dokumentation är till för objektet och ska inte skickas in till kommunen.
Säkerhetsmål	Säkerhetsmål beskriver tillståndet hos den enskilde när det gäller nivån på skyddet och säkerheten som kommunen vill nå upp till. Med enskild avses bland annat privatpersoner, företag och organisationer. Säkerhetsmål benämns ofta effektmål i målstyrningslitteratur.
TF	Tryckfrihetsförordningen (1949:105), en av de fyra grundlagarna.

Käll- och litteraturförteckning

Otryckta källor

I skälig omfattning – ett urval av överklagade tillsynsärenden om brandskydd. Dokument utlagt på MSB:s hemsida första gången februari 2010.

Regeringsrättens dom om föreläggande i en magasinsbyggnad (RÅ 1982 2:5)

Regeringsrättens dom om föreläggande i en skolbyggnad (RÅ 1972 C 229)

Tryckta källor

Allmänna råd från MSB (tidigare SRV)

- Brandskydd i hotell, pensionat, vandrarhem och liknande anläggningar (SRVFS 2008:3)
- Brandvarnare i bostäder (SRVFS 2007:1)
- Brandskydd i gästhamnar (SRVFS 2006:3)
- Brandskydd vid campinganläggningar (SRVFS 2004:12)
- Skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2004:4)
- Systematiskt brandskyddsarbete (SRVFS 2004:3)
- Utrustning för vattenlivräddning vid hamnar, kajer, badplatser och liknande vattennära anläggningar (SRVFS 2007:5)

Arbetsmiljölagen (1977:1160)

Betänkandet *Reformerad räddningstjänstlagstiftning* (2002:10)

Brandlag (1962:90)

Brandlag (1974:80)

Brandstadga (1962:91)

Delgivningslagen (2010:1932)

Delgivningsförordningen (2011:154)

Förordning om skydd mot olyckor (2003:789)

Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn (SOU 2004:100)

Förvaltningslagen (1986:223)

Kommunallagen (1991:900)

Lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Lag (1985:286) om viten

Ordningslag (1993:1617)

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

Plan och bygglag (2010:900)

Regeringens proposition *Reformerad räddningstjänstlagstiftning* (2002/03:119)

Regeringens proposition om räddningstjänstlag, m.m. (1985/86:170)

Regeringens proposition med förslag till brandlag m.m. (1962:12)

Räddningstjänstlagen (1986:1102)

Räddningstjänstförordningen (1986:1107)

En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn Skr 2009/10:79

Skadeståndslag (1972:207)

Litteratur

Ekonomistyrningsverket. *Effektutvärdering – att välja upplägg.* Ekonomistyrningsverkets rapport 2006:8 (65 sidor).

Ekonomistyrningsverket. *Att beställa utvärderingar*, publikationsnummer 2005:26

Ekonomistyrningsverket. *Verksamhetslogik*, publikationsnummer 2001:16

Lindgren Lena. *Utvärderingsmonstret: kvalitets- resultatmätning i den offentliga sektorn.* Utgiven av Studentlitteratur AB år 2006.

Naturvårdsverket. *Tillsynsplaner – aktiva eller fiktiva styrdokument.* Rapport från nr 5959 maj 2009 från Naturvårdsverket (77 sidor).

Naturvårdsverket. *Tillsyn och miljömål – en idésamling*. Rapport nr 5267.

Naturvårdsverket (2001) *Utvärdering steg för steg. Handledning i utvärdering för Naturvårdsverket.* Stockholm: Naturvårdsverket

Naturvårdsverket (2001) *Operativ tillsyn.* Handbok 2001:4. Stockholm: Naturvårdsverkets förlag

Persson Wilhelm.”*Skäligt brandskydd”*, artikel i Förvaltningsrättslig tidsskrift Häfte 1 2009

Räddningsverket (2007) *Har skyddet ökat – uppföljning och utvärdering på lokal nivå*. Beställningsnummer U30-657/07. Karlstad: Räddningsverket

Skolverket. *Att genomföra utvärdering – exempel från skolor och kommuner.* Utgiven av Skolverket 1999. Beställningsnummer 99:458 (61 sidor)

Statskontoret. *Utvärdera för bättre resultat – att beställa utvärderingar som är till nytta i beslutsfattandet*. Statskontorets rapport 2001:22 (13 sidor)

Uneram Cecilia. *Skydd mot brand – Före under och efter räddningsinsats*. MSB 0109-09. Karlstad: MSB 2009.

Vedung Evert. *Utvärderingsmodeller*, artikel i Socialvetenskaplig tidskrift 2 – 3 2002 (25 sidor)

Bildförteckning

Johan Eklund, samtliga foton inklusive omslag förutom de som anges nedan.

Malin Vestin, MSB, sidan 63, 66.

Patrik Perbeck, MSB, sidan 60.

Räddningstjänsten Storgöteborg, sidan 54.

Scanpix, sidan 21, 58

Stig Dahlén, MSB, sidan 128.

Kommunal tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor vänder sig till dig som arbetar med tillsyn i kommunen, till dig som ska bli tillsynsförrättare och till dig som vill lära dig mer om tillsyn.

Boken ger stöd vid planering, prioritering och genomförande av tillsyn och genom konkreta exempel inspirerar den till att följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten och de enskilda tillsynsbesöken.

Att bedöma vad som är ett skäligt brandskydd kan vara problematiskt. Boken föreslår ett arbetssätt som hjälper dig i bedömningen om brandskyddet ska anses vara skäligt och ger stöd i vilka krav på åtgärder som är möjliga att ställa. Du får även stöd i hur du dokumenterar dina bedömningar i form av tjänsteanteckningar och hur du formulerar juridiskt hållbara föreläggande.

Författarna hoppas kunna underlätta för dig att ta dig an en komplex men betydelsefull uppgift, bidra till en mer effektiv och rättssäker tillsyn, men också att öka förståelsen generellt för tillsynsförrättarens roll.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 www.msb.se
Publ.nr MSB474 - reviderad augusti 2013 ISBN 978-91-7383-277-9