

YTTRANDE
2005-02-09 Dnr RA 04-2004/3780
Ert dnr Fi2004/4803

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Tillsynsutredningens slutbetänkande: Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100)

Sammanfattning

Rikssarkivet har inget att invända mot att en generell tillsynslag införs. Lagen innebär att tillsynsfunktionen lyfts fram och ges en tydlighet. Myndigheterna kan utföra sin tillsyn på ett effektivare sätt. De föreslagna definitionerna är i stort sett väl genomtänkta. Förslaget om de två principerna för finansiering av tillsyn har blivit utmärkt analyserat. Rikssarkivet stöder förslagen till sanktionsmöjligheter. Kommunernas roll i den offentliga tillsynen har blivit genomlyst. Rikssarkivet stöder förslaget att staten bör ta ett tydligare ansvar för styrningen av de tillsynsuppgifter som kommunerna har. Förslaget till ökad samverkan och samordning mellan tillsynsorganen ställer sig Rikssarkivet bakom.

Allmänt

Arkivmyndigheternas tillsyn sker enligt arkivlagens bestämmelser. Tillsynen avser allmänna handlingars hanterande, organiserande samt bevarande och gallrande. Rikssarkivet utfärdar med stöd av arkivförordningen verkställighetsföreskrifter. Tillsynen av allmänna handlingar är tvingande med små möjligheter att återkalla tillstånd eller liknande. Arkivmyndigheterna har mycket små formella möjligheter att åstadkomma rättelse om tillsynsobjekten inte uppfyller lagens krav.

Ett snävare och striktare tillsynsbegrepp

Definitionen av begreppet tillsyn får av utredningen en snävare tolkning än som varit fallet i åtminstone viss tillsynsverksamhet. Kärnan i verksamheten skall vara den granskning som kan genomföras med stöd av lag och möjligheten att besluta om någon form av ingripande vid upptäckta felaktigheter. Rådgivning och information skall falla utanför tillsynsbegreppet. I den tillsynsverksamhet som bedrivs inom arkivverket måste viss rådgivning kombineras med den granskning som utövas, inte minst beroende på att verket är litet och tillsynsobjekten är många. Granskningstillfällena inträffar med ganska långa mellanrum och måste då även i begränsad omfattning kunna få innehålla viss annan aktivitet, framför allt av rådgivande karaktär.

Den mera strikta behandlingen av tillsynsbegreppet återverkar i utredningen även på synen på vilket underlag som skall finnas för tillsyn. Det skall främst röra sig om föreskrifter, medan allmänna råd och branschpraxis skall tillmätas mindre eller ingen betydelse vid en tillsynsprövning. Arkivverket ser sig tvingad att låta något vidare gränser gälla. De allmänna råden måste få spela sin roll i tillsynsverksamheten.

I utredningen diskuteras definitioner kring tillsynsbegreppet. Termerna ”operativ tillsyn” och ”tillsynsvägledning” utmynnar i förslag till att uttryck som ”central”, ”regional” och ”lokal” tillsyn skall utmönstras ur sektorslagarna. Arkivverket stöder detta förslag. Rollfördelningen mellan tillsynsmyndigheter i en hierarki skall kunna klargöras utan användandet av dessa begrepp och beaktas i dess tillsynsplanering.

De kontrollerande och granskande delarna i tillsynen betonas i den föreslagna definitionen men tillsynen skall också i fortsättningen kunna vara främjande och förebyggande. I arkivverkets tillsynsverksamhet har alla delarna haft lika tyngd och torde även ha det i framtiden.

Finansiering av offentlig tillsyn

Utredningen föreslår att tillsynsverksamheten skall kunna vara antingen skattefinansierad eller finansierad genom avgifter. Skattefinansiering skall tillämpas då verksamheten över vilken tillsyn skall utövas utgör ett finansierat samhällsåtagande. Arkivverkets tillsynsverksamhet är en skattefinansierad verksamhet. Riksarkivets uppfattning är att verkets tillsyn skall vara en skattefinansierad verksamhet även i fortsättningen. Att undanta verkets tillsyn från skattefinansiering skulle vara att underkänna dess samhällsbetydelse för offentlighetsprincip, forskning, förvaltning och för bevarande av det kulturella arvet. Detta behöver inte utesluta att avgifter i vissa fall kan uttas. Det ovan beskrivna rådgivande momentet i tillsynen är begränsat. Större rådgivnings- och informationsinsatser skall lösas genom avgiftsbeläggning.

Kommunernas roll i tillsynen

Arkivmyndigheternas tillsyn grundar sig på bestämmelser i arkivlagen. I denna anges vilka arkivmyndigheter som skall finnas.

I fråga om kommuner och landsting är styrelsen i normalfallet arkivmyndighet. Detta innebär att tillsynsmyndighetens självständighet kan ifrågasättas. Arkivmyndigheten kan dessutom i dessa fall inte utöva tillsyn över den viktigaste delen av verksamheten, nämligen styrelsens. Riksarkivet anser att de kommunala arkivmyndigheternas ställning bör utredas vidare.

Den kommunala tillsynen är inte underställd den statliga. Detta innebär att varken regeringen eller statliga myndigheter kan påverka hur den kommunala tillsynen bedrivs. I många kommuner bedrivs sannolikt ingen tillsyn, trots lagens krav.

Vidareutvecklad samverkan och samordning mellan tillsynsorganen

Samverkan och samordning betonas i utredningen. Tillkomsten av ett Tillsynsforum är ett bra initiativ. Samordning med andra myndigheter torde inte kunna bli ett betydande inslag i arkivverkets tillsyn.

Den framtida tillsynsplaneringen skall enligt utredningen förstärkas genom tillsynsplaner och tillsynsprogram. Arkivverket formaliserar sedan länge sådana planer. Det bör dock framhållas att arkivverkets tillsynsverksamhet är av den karaktären att snabbt uppkomna behov av tillsynsåtgärder, utöver uppgjorda planer, måste genomföras.

Tydligare och effektivare ingripanden i tillsynen

Arkivverkets möjligheter att göra ingripanden är begränsade. Några naturliga sanktionsmöjligheter finns inte kopplade till de åtgärdsförelägganden som görs. Riksarkivet ser med stor tillfredsställelse att utredningen ger förslag till mera effektiva möjligheter till ingripanden. De olika möjligheterna till ingripanden anser sig Riksarkivet kunna tillämpa. Det kommer att behövas mycket strikta och klara regler för hur möjligheterna till ingripanden skall verkställas.

Förslaget att tillsynsobjektet får möjlighet att överklaga ett ingripande är motiverat. Frågan är komplicerad och tydliga föreskrifter krävs.

Utredningen understryker att överträdelser bedöms på samma sätt av alla tillsynsorgan inom ett tillsynsområde. Detta förstärker ytterligare behovet av att tillsyn överhuvudtaget utövas på ett så likartat sätt som möjligt inom en sektor.

Andra regler för tillsyn

I utredningen införs även begreppet egenkontroll, genom vilken den objektansvarige får ett ansvar för kontroller av verksamhet som är föremål för tillsyn. Egenkontroll är inte främmande för arkivverket men en reglering av den i en lag skulle kunna innebära en effektivisering till nytta för såväl myndigheter som arkivverk.

Tydligt utformade kontrollinstrument torde vara en förutsättning för en lyckad egenkontroll. Det ankommer på arkivverket, efter en eventuell lagreglering, att utforma dessa instrument och informera myndigheterna om gällande krav för att ge myndigheterna möjlighet till en effektiv egenkontroll.

Vid ärendets avgörande närvarade arkivrådet Per Jansson och förste arkivarien Britta Jonell Ericsson (föredragande).

Tomas Lidman
Riksarkivarie